

Π.Μ.Σ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ - ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2023-2024

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

του **Νικολάου Ρέντζου**

A.M.: 7340152302016

Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ στην προστασία του περιβάλλοντος

*Προς μια αποτελεσματική χαρτογράφηση και προστασία του οικιστικού
περιβάλλοντος*

Τριμελής Επιτροπή:

- α) Καθηγητής Γ. Δελλής (Επιβλέπων)
- β) Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Αικ. Ηλιάδου
- γ) Επίκουρος Καθηγητής Μ. Παπαγεωργίου

Αθήνα, Νοέμβριος 2024

Copyright © Νίκος Ρέντζος, 2024

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

“There can be no plan B, for there is no Planet B”

*Γκρέτα Τούνμπεργκ, απευθυνόμενη στους παγκόσμιους ηγέτες, στην Γενική
Συνέλευση του ΟΗΕ, το 2019.*

Πίνακας Συντομογραφιών

ΑΕΚΚ	Απόβλητα εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων
ΑΕΠΟ	Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΒΠΠΕ	Βιομηχανική Περιοχή
βλ.	βλέπετε
ΓΟΚ	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
ΓΠΧΣΑΑ	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
εδ.	εδάφιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΑ	Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση
ΕΟΑΝ	Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
επ.	επόμενα
ΕΠΕΑΡ	Εθνικό Πρόγραμμα Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης
ΕΠΣ	Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΕΣΔΑ	Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων
ΕΣΕΚ	Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα
ΕΣΧ	Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίου Ακινήτου
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΧΠ	Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο
ΕΧΣ	Εθνική Χωρική Στρατηγική
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΚΑΕΔΙΣΠ	Κέντρο Ανακύκλωσης, Εκπαίδευσης Διαλογής στην Πηγή
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΕΥ	Κέντρα Δημιουργικής Επαναχρησιμοποίησης Υλικών
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
κ.λπ.	και λοιπά/λοιποί
ΚΕΣΑ	Κεντρικό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής
ΚΕΣΑΑ	Κεντρικό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής Αιγαίου
ΚΕΣΑΜΑΘ	Κεντρικό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής Μακεδονίας Θράκης
ΚΕΣΥΠΟΘΑ	Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
ΚΕΣΥΧΩΘΑ	Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων

ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
Ν.	Νόμος
ΝΟΚ	Νέος Οικοδομικός Κανονισμός
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΑΔ	Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ολομ.	Ολομέλεια
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας (ή αλλού και) Περιφερειακή Ενότητα
περ.	περίπτωση
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο (περιοδικό)
ΠΟΑΠΔ	Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΟΤΑ	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
ΠΕΣΑ	Περιφερειακό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής
ΠΕΣΔΑ	Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων
ΠΕΣΥΠΟΘΑ	Περιφερειακά Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
π.χ.	παραδείγματος χάριν
π.Χ.	προ Χριστού
ΠΧΠ	Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο
ΡΑΑΕΥ	Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων
ΡΣΑ	Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας
ΡΣΕ	Ρυθμιστικό Σχέδιο Εφαρμογής
ΣΑ	Συμβούλια Αρχιτεκτονικής
ΣΒΑΚ	Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣΕΔ	Συλλογικών Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης
ΣΣΜΑ	Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών Αττικής
ΣΜΠΕ	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.	Σύνταγμα
ΣΥΠΟΘΑ	Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων
ΤΕΕ	Τεχνικό επιμελητήριο Ελλάδας
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (Περιοδικό)
ΤΠΣ	Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΤΣΔΑ	Τοπικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση

ΥΔΟΜ	Υπηρεσία Δόμησης
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΝ	Υπουργείο/Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΟΔΣΑ	Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
ΧΥΤΑ	Χώρος Υγειονομικής Ταφής
ΧΑΔΑ	Χώρος Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
ibid.	ibidem (στο ίδιο)
NECD	National Emission reduction commitments Directive
OECD	Orgnazation for Economic Co-operation and Development
UNECE	United Nations Economic Commision for Europe

Πίνακας Περιεχομένων

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ...	8
------------------------------------	----------

ΚΥΡΙΟ ΜΕΡΟΣ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: Το νομικό υπόβαθρο προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος...	10
---	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: Νομοθετικό Πλαίσιο και νομολογιακές προσεγγίσεις...	13
---	-----------

1. Χωρικός Σχεδιασμός.....	13
1.1. Χωροταξικός Σχεδιασμός	14
1.2. Πολεοδομικός Σχεδιασμός.....	16
i. ΤΠΣ, ΕΠΣ και οριοθέτηση οικισμών	16
ii. Τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής.....	18
iii. Εκτός Σχεδίου Δόμηση.....	19
2. Η Οικοδομική Νομοθεσία	20
2.1. Ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός.....	20
2.2. Η οικοδομική άδεια	22
2.3. Έλεγχος του Δομημένου Περιβάλλοντος.....	23
i. Τα γνωμοδοτικά όργανα	23
3. Λοιποί, τομείς προστασίας.....	26
3.1. Υδατορέματα.....	26
i. Διαδικασία οριοθέτησης	26
ii. Αντιπλημμυρικά έργα	27
3.2. Αιγιαλοί.....	28
i. Κρίσιμες έννοιες.....	28
ii. Οριοθέτηση, αξιοποίηση, προστασία και έλεγχος.....	29
3.3. Ατμοσφαιρική Ρύπανση και προστασία της ποιότητας του αέρα	31
i. Η Οδηγία 2008/50/ΕΚ	32
ii. Το Εθνικό Πρόγραμμα Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης.....	35
3.4. Απόβλητα	37
i. Ο Νόμος 4071/2012.....	38
ii. Ο Νόμος 4819/2021.....	39
4. Η οπτική της νομολογίας - Το έννομο συμφέρον των ΟΤΑ στις πολεοδομικές δίκες.	41
5. Αξιολόγηση-Προβληματισμοί: Η θέση του διλήμματος.....	42

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Τα διδάγματα των επιστημών σχεδιασμού του χώρου και η οικονομική οπτική: Κοινή στόχευση η αποτελεσματικότητα της κρατικής δράσης στον χωρικό σχεδιασμό.....	47
---	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄: Οι θετικές επιστήμες και η θέση τους αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό..... 48

1. Θεωρία του ορθού μοντέλου σχεδιασμού.....	48
1.1. Δόγμα και θεωρητικές προσεγγίσεις	48
1.2. Οι εν τοις πράγμασι επιλογές στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	50
1.3. Στρατηγικός και ρυθμιστικός σχεδιασμός	55
2. Η απόφαση 3661/2005 ΟλΣτΕ και τα απόνερά της.....	58
2.1. Έμπρακτα αποτελέσματα της απόφασης	58
i. Ο σχεδιασμός ως αρμοδιότητα του κράτους.....	59
ii. Η περιβολή των σχεδίων με τον τύπο του ΠΔ	59
2.2. Η απαιτούμενη “ήπια” μεταστροφή της νομολογίας.....	60
i. Η κλασική προβληματική: Κεντρική Διοίκηση vs Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση.	61
ii. Η ειδικότερη σύγκρουση εντός του άρθρου 24 του Συντάγματος	62
3. Ο ρόλος της Ευρώπης.....	62
4. Αξιολόγηση-Συμπεράσματα... ..	68

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄: Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου ως οδηγός προς την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας..... 70

1. Η πλευρά του πολίτη.....	70
1.1. Η άποψη περί απορρύθμισης και η ιδιωτική πολεοδόμηση.....	72
1.2. Το “Lobbying” και ο ρόλος του μεταξύ κοινωνίας και πολιτικής εξουσίας.....	76
1.3. Τα δημόσια αγαθά και το φαινόμενο nimbby	78
2. Η πλευρά των θεσμών.....	82
2.1. Τα κόστη συναλλαγής στη δημόσια δράση.....	83
2.2. Το “know-how” της δημόσιας παρέμβασης.....	87
3. Αξιολόγηση-Συμπεράσματα	90

ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....92

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....94

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

“Hannibal¹ ante portas est!”. Αυτό αναφωνούσαν οι Ρωμαίοι έντρομοι, μετά τις διαδοχικές συντριβές τους στις μάχες πλησίον του ποταμού Τρεβία και της λίμνης Τρασιμένης, βλέποντας πλέον τον Καρχηδόνιο στρατηγό να προελαύνει προς την Ρώμη. Σε αυτή την στιγμή ύστατης ανάγκης, οι Ρωμαίοι έπραξαν τα δέοντα, έλαβαν ριζικά μέτρα και, εν τέλει, έκαμψαν την αντίσταση του τρομακτικού Αννίβα και, κατ’ επέκταση, του μεγαλύτερου αντιπάλου τους, της Καρχηδόνας. Όπως τότε, έτσι και σήμερα, η παγκόσμια κοινότητα, στην θέση των Ρωμαίων, βρίσκεται ενώπιον μιας απειλής εξ ίσου επείγουσας και δριμείας. “Ante portas” των κοινωνιών μας δεν είναι κάποιος εχθρικός στρατός, αλλά η κλιματική κρίση, η οποία, μετά τις πρόσφατες καταστροφές στην Βαλένθια της Ισπανίας και με τις μνήμες ακόμα νωπές από την περσινή καταστροφή στην Θεσσαλία λόγω του τυφώνα Daniel, αποδεικνύει ότι όλοι απειλούμαστε πολύ αμεσότερα απ’ ό,τι πιστεύαμε από το φαινόμενο. Πρέπει να λάβουμε μέτρα σήμερα, όχι μόνο για να είναι τα πράγματα καλύτερα στο μέλλον, αλλά για να εξασφαλίσουμε, κατ’ αρχάς, ότι θα υφιστάμεθα ως κοινωνίες στο μέλλον. Η φύση “δεν αστειεύεται” και αν δεν αντιληφθούμε άμεσα την κρισιμότητα της κατάστασης, δεν θα περισώσουμε την δική μας Ρώμη, όπως κατόρθωσαν οι Ρωμαίοι, αλλά κινδυνεύουμε, αντ’ αυτού, να καταστραφούμε.

Με τον παράγοντα κλιματική αλλαγή να είναι πλέον απτή πραγματικότητα δεν μπορούμε να ομιλούμε για το περιβάλλον, ως μεμονωμένο αγαθό, για την επιδίωξη προστασίας του ως αυτοτελή στόχο της δημόσιας πολιτικής, αλλά πρέπει να αντιληφθούμε πως είναι ένα ενιαίο αγαθό και πως η συνολική πολιτική κρατών, διεθνών οργανισμών κι ενώσεων κρατών πρέπει να λαμβάνει υπ’ όψιν πρωτευόντως την περιβαλλοντική πολιτική. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα μελέτη θα ασχοληθεί με ένα “τομέα” μόνο της περιβαλλοντικής προστασίας, και δη αυτόν του οικιστικού περιβάλλοντος. Αυτή η επιλογή είναι καθαρά επιστημονική, δυνάμει του περιορισμένου χώρου και χρόνου μιας μεταπτυχιακής εργασίας αλλά και της ανάγκης να τίθεται μια σχετική οριοθέτηση, ως αντικείμενο μελέτης. Σαφώς και δεν ισχυριζόμαστε πως το οικιστικό περιβάλλον είναι διάφορο με το φυσικό ή το πολιτιστικό ή το αισθητικό, ή ότι δεν συνδέονται, δεν αλληλεπιδρούν και δεν εξαρτάται η διαφύλαξη του ενός από την προστασία του άλλου. Αποτελούν ένα και το αυτό αγαθό και γι’ αυτό, πολλές φορές, μέσα στην μελέτη μας εξηγούμε πως δεν πρέπει να γίνεται η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος αντιληπτή μεμονωμένα και αποσπασματικά. Η κλιματική αλλαγή, “μας βοήθησε” να το συνειδητοποιήσουμε εμείς οι νομικοί - γιατί οι ειδικοί επιστήμονες το τονίζουν δεκαετίες τώρα - πως η κατηγοριοποίηση αυτή πραγματοποιείται ορθά για την καλύτερη νομική προστασία, δεν απηχεί, όμως, την πραγματική διαμόρφωση του φαινομένου εκ της φύσης.

¹ Ο Αννίβας (ή Αννίβας Βάρκας, 247 π.Χ. - 183 π.Χ.) ήταν Καρχηδόνιος κρατικός λειτουργός και στρατηγός. Θεωρείται ένας από τους μεγαλύτερους στρατηλάτες όλων των εποχών. Η φήμη του οφείλεται στα επιτεύγματά του κατά τη διάρκεια του Β΄ Καρχηδονιακού πολέμου καθώς και στην πορεία του από την Ισπανία μέσω των Πυρηναίων και των Άλπεων με κατεύθυνση τη βόρεια Ιταλία, με 50.000 πεζικό, 9.000 ιππικό και 37 ελέφαντες. Οι νίκες κατά των Ρωμαίων έγιναν στον ποταμό Τρεβία το 218 π.Χ.. Ακολούθησε η νίκη στη λίμνη Τρασιμένη το 217 π.Χ. (όπου οι Ρωμαίοι έχασαν 15.000 άνδρες) και αυτή στις Κάννες το 216 π.Χ, αποτελώντας, έτσι, την μεγαλύτερη απειλή που γνώρισε η Ρώμη κατά την εποχή της “Res Publica” (509 π.Χ. - 31 π.Χ.)

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα στοχεύει να ξεφύγει από τα “νομικά στεγανά” και να επιδιώξει μια “συνολική αντίληψη” του αγαθού του δομημένου περιβάλλοντος, το πώς αυτό αναπτύσσεται, επιδεινώνεται, προστατεύεται και φιλοδοξεί να συνεχίσει να αναπτύσσεται στο μέλλον. Ήδη από τον τίτλο κάνουμε λόγο για προστασία του περιβάλλοντος, η οποία θα εξηγήσουμε πως δρα τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά. Στη συνέχεια, στον θεματικό υπότιτλο, εξειδικεύουμε το θέμα μας και αναφερόμαστε ρητά στο οικιστικό περιβάλλον, όσο και στον ρόλο που διαδραματίζουν οι επιστήμες της χωροταξίας και της πολεοδομίας καθώς και η οπτική της Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου (ΟΑΔ) στην “ορθή” συστηματική προστασία του εν λόγω αγαθού. Σχηματικά η μελέτη μας αποτελείται από δύο μέρη. Στο Πρώτο Μέρος (όπου αναλύεται το Κεφάλαιο Α’), θα προβούμε στην νομική ανάλυση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε σχέση με το οικιστικό περιβάλλον. Θα επικεντρωθούμε στον τομέα των αρμοδιοτήτων και μόνο και στην σχέση περιφερειακής και κεντρικής διοίκησης, όπως έχει διαμορφωθεί πλέον στην ελληνική έννομη τάξη. Θα εξετάσουμε λεπτομερειακώς την νομοθετική προσέγγιση, ενώ θα ενισχύσουμε την έρευνά μας και από σχετικά πορίσματα της νομολογίας. Αυτό το Πρώτο Μέρος στόχο έχει να δώσει το πρίσμα, το υπόβαθρο του τι ισχύει αναφορικά με τη προστασία του δομημένου περιβάλλοντος.

Προχωρώντας στο Δεύτερο Μέρος της μελέτης, θα ασχοληθούμε με δύο διακριτά μεν αλληλένδετα δε ζητήματα. Αφενός, στο Κεφάλαιο Β’ θα εξετάσουμε τι ορίζουν οι επιστήμες της χωροταξίας και της πολεοδομίας ως δέουσα πολιτική σχεδιασμού του χώρου και προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος. Θα συνδέσουμε αυτές τις τοποθετήσεις με τα συστήματα σχεδιασμού, το πώς αυτά εντάσσονται (εύστοχα ή μη) στο νομικό πλαίσιο που έχουν θέσει νομοθεσία και νομολογία και, τέλος, θα προβληματιστούμε αναφορικά με τον ρόλο που ήδη διαδραματίζει ή δύναται να διαδραματίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση σε αυτό τον τομέα. Συνεχίζοντας στο Δεύτερο Μέρος, θα περάσουμε στο Κεφάλαιο Γ’, το οποίο θα επιχειρήσει να εισφέρει στη συζήτηση την άποψη της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου και των συμπεριφορικών οικονομικών. Με αναφορές σε θεωρίες και προσεγγίσεις της σχετικής επιστήμης, θα αναλύσουμε την έννοια της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση, εξειδικευόμενοι στο αντικείμενο του χωρικού σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος. Τόσο η πλευρά του πολίτη όσο και αυτή των θεσμών θα τεθούν, εν προκειμένω, στο επίκεντρο, με στόχο να καταλήξουμε στο ποια μπορεί να είναι η πλέον αποτελεσματικότερη λύση, ως συμβιβασμός μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών αφενός και των διαφόρων οργάνων της Διοίκησης – κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής - αφετέρου.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: Το νομικό υπόβαθρο προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος

Ξεκινώντας την μελέτη μας θα πρέπει να επικεντρωθούμε στο να συμπυκνώσουμε κάπως το θέμα της παρούσης. Καταρχάς, μιλάμε για την προστασία του περιβάλλοντος και δη του οικιστικού. Αυτή η διαπίστωση, όσο κι αν φαίνεται προφανής, είναι απαραίτητη να κατανοηθεί σε όλο το φάσμα της, ώστε να καταστεί εν συνεχεία σαφής και η προσέγγιση που έχει επιλεγεί. Μας απασχολεί ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ, είτε α' είτε β' βαθμού, στην προστασία του περιβάλλοντος, άρα πιο σωστά σε όλα τα θετικά και αποθετικά μέτρα που καλούνται να λάβουν, ώστε να περιορίσουν - ιδανικά a priori (αρχή της πρόληψης) - αλλά συνηθέστερα a posteriori τις προκαλούμενες επιπτώσεις στο περιβάλλον από διάφορες ανθρωπογενείς δραστηριότητες. Μιλώντας δε περί οικιστικού περιβάλλοντος, περιορίζουμε το φάσμα της παρούσας διπλωματικής στα ζητήματα που άπτονται του οικιστικού περιβάλλοντος. Τούτο, καταρχάς, διότι θα ήταν πρακτικώς αδύνατη αλλά και επιστημονικά αντενδεικνύομενη μια ολιστική προσέγγιση όλων των πτυχών του περιβάλλοντος (φυσικού, πολιτιστικού, αισθητικού, οικιστικού) στο πλαίσιο μιας πτυχιακής εργασίας μεταπτυχιακού διπλώματος. Επίσης, όμως, η συνειδητή επιλογή να καταπιαστώ με το οικιστικό, εκπηγάζει και από την εντυπωσιακά πενιχρή ενασχόληση με το εν λόγω ζήτημα στην ελληνική βιβλιογραφία αλλά και τις ιδιαιτέρως σημαίνουσες προεκτάσεις που έχει λάβει, αλλά και προσφάτως λαμβάνει², στην ελληνική νομική αλλά και οικοδομική πραγματικότητα. Προτού, όμως, περάσουμε στην νομοθετική και νομολογιακή ανάλυση της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος, πρέπει προηγουμένως να διαλευκάνουμε ποια είναι τα τρόπον τινά "όρια" της εν λόγω έννοιας μας. Ως οικιστικό, λοιπόν, περιβάλλον νοείται, οπουδήποτε εντός της ελληνικής επικράτειας έχει αναπτυχθεί ανθρωπογενώς οικιστικό σύνολο, εντός του οποίου, πέραν άλλων τυχόν χρήσεων γης, κατοχυρώνεται και αυτή της κατοικίας. Από τα μεγάλα αστικά κέντρα μέχρι τους αγροτικούς οικισμούς ή και τις περίφημες οικιστικές πυκνώσεις, το οικιστικό περιβάλλον υφίσταται και χρήζει προστασίας. Όμως, δεν θα αυτοπεριοριστούμε πλήρως στον εν λόγω ορισμό. Καθώς εξετάζονται οι πολυποίκιλες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, προφανώς θα αναπτύξουμε τομείς προστασίας περιβαλλοντικών αγαθών, που δεν εντάσσονται επιστημονικώς στο οικιστικό περιβάλλον με την αυστηρή ανωτέρα έννοιά του, προσήκει όμως να αναλυθούν, καθ' ό,τι η προστασία και διατήρησή τους είναι αλληλένδετη με τη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για την προστασία των υδατορεμάτων, τα οποία διαρρέουν οικιστικά σύνολα, την προστασία των αιγιαλών παραθαλάσσιων οικισμών αλλά ακόμα και την προστασία της ποιότητας του αέρα στα αστικά κέντρα, όπου οι ρύποι καθορίζονται από πρότυπα ενωσιακής προέλευσης καθώς και τα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων. Το γεγονός, πως τα παραπάνω "ανήκουν" στο φυσικό ή πολιτιστικό περιβάλλον, αποτελεί σχολική διάκριση, δεδομένης της σημασίας που έχουν για την ποιότητα της καθημερινότητας των κατοίκων των οικιστικών συνόλων που αφορούν. Επομένως για την ολιστικότητα της μελέτης μας δεν θα μπορούσαμε να παραλείψουμε πλήρως την αναφορά τους.

² Αναφορικά με τη συζήτηση περί των νέων, αμφιλεγόμενων διατάξεων που καθιερώνει ο ΝΟΚ (bonus των ιδιοκτητών για ενεργειακά αναβαθμισμένα κτίρια) και τη στάση πολλών Δήμων απέναντι στη σωρευτική πολλές φορές αύξηση του συντελεστή δόμησης εν τοις πράγμασι.

Μια απαραίτητη διευκρίνιση που πρέπει να γίνει, επίσης, προτού προβούμε στην ενδελεχή μελέτη νομοθεσίας και νομολογίας, είναι η σχέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκέντρωσης και συνάμα η λειτουργία της Αποκέντρωσης σε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση. Πιο αναλυτικά, ειδικά στον χωρικό σχεδιασμό, έναν τομέα που αφορά σε μεγάλο βαθμό την χάραξη των θεμελιωδών κοινωνικοοικονομικών επιλογών της χώρας³, ο πολιτικός χαρακτήρας των αποφάσεων είναι ιδιαίτερα έντονος. Σ' αυτό το πλαίσιο, ας θυμηθούμε πως τόσο η Τοπική Αυτοδιοίκηση όσο και η Αποκέντρωση προβλέπονται από το Σύνταγμά⁴ μας, όμως αυτό δεν σημαίνει πως δεν διαφέρουν μεταξύ τους. Καταρχάς, καθαρά από άποψη διοίκησης και λειτουργίας, οι ΟΤΑ απολαμβάνουν το αυτοδιοίκητο, γεγονός που σημαίνει ότι διαθέτουν διοικητική και λειτουργική ανεξαρτησία. Διοικητική εφόσον τα μέλη των διοικητικών τους οργάνων προκύπτουν αιρετώς, από τις αυτοδιοικητικές εκλογές και διατηρούν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα από το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά και λειτουργικά, δεδομένου ότι έχουν δικό τους προϋπολογισμό, τον οποίο είναι υπεύθυνοι να διαχειρίζονται. Ακόμα, ο έλεγχος που τους ασκεί η Κεντρική Διοίκηση είναι χαλαρός, με την έννοια ότι πρόκειται περί διοικητικής εποπτείας, δηλαδή έλεγχος της τήρησης της νομιμότητας της δράσης τους και όχι ιεραρχικός έλεγχος, ο οποίος συμπεριλαμβάνει και το στοιχείο της σκοπιμότητας. Εύλογο είναι, ως εκ τούτου, πως μεταξύ ΟΤΑ και Κεντρικής Διοίκησης είναι νομικώς αδύνατο να προβλέπεται μια δυνατότητα, όπως της ιεραρχικής υποκατάστασης, ενώ το Σύνταγμα ρητά αναφέρει πως είναι οι μόνοι αρμόδιοι για τις “τοπικές υποθέσεις⁵” της επικράτειάς τους.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αφετέρου, υπάγονται στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου (*stricto sensu* Δημόσιο) και τα όργανά τους κατά την αποφασιστική τους αρμοδιότητα υπόκεινται ιεραρχικά στον εκάστοτε καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό. Τα μέλη τους, ορίζονται με αποφάσεις της Κεντρικής Διοίκησης και δεν εκλέγονται απευθείας από τους πολίτες. Κατ' ουσίαν αποτελούν “τα παρακλάδια” της Κεντρικής Διοίκησης, δηλαδή χωρικά “εκπροσωπούν” το κράτος, το οποίο για να μην καταντήσει να είναι ένα “κράτος των Αθηνών” παραχωρεί στις αποκεντρωτικές αυτές δομές αρμοδιότητες, τις οποίες ασκούν για τις υποθέσεις που αναφύονται με χωρική αναφορά στα διοικητικά τους όρια⁶. Πολλές, λοιπόν, φορές θα δούμε, ειδικά σε θέματα τεχνικού, λεπτομερειακού χαρακτήρα ή σε θέματα κατώτερου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού, πως αποφασιστικές αρμοδιότητες δεν διαθέτει η οικεία Περιφέρεια ή - πολλώ δε μάλλον - ο οικείος Δήμος δυνάμει της χωρικής του εγγύτητας, αλλά η οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Έτσι, ενώ εκ πρώτης όψεως μοιάζει να “επιτελείται” ο

³ Με το δίκαιο του χωρικού σχεδιασμού να θεωρείται άλλωστε από μέρος της θεωρίας ως εφαρμοσμένο χωρικά δημόσιο οικονομικό δίκαιο. Γεωργία Γιαννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας, σελ. 15-16 και ιδιαίτερα υποσημείωση 36. αναφορικά με το γαλλικό μοντέλο που αποτέλεσε βασική έμπνευση και του ελληνικού, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2η έκδοση αναθεωρημένη 2022, Αθήνα.

⁴ Άρθρα 102 και 101 §1 του Συντάγματος αντίστοιχα.

⁵ Ένα μείζον ερμηνευτικό ζήτημα που εγείρεται είναι ποιος έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει και με ποια νομικά εργαλεία τότε μια υπόθεση είναι τοπική ή όχι. Περισσότερα γι' αυτό το ζήτημα θα δούμε στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' με αφορμή τον σχολιασμό της υπ' αριθμ. 3661/2005 απόφασης της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

⁶ Με τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις να είναι 7 τον αριθμό στην ελληνική επικράτεια, όπως αναλυτικά ορίζει το άρ. 6 Ν. 3852/2010.

συνταγματικός σκοπός του αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος της χώρας, με την ταυτόχρονη απογύμνωση των ΟΤΑ από αρμοδιότητες, στέκει μετέωρη η αντίστοιχη συνταγματική πρόβλεψη για την ουσιαστική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικά σε θέματα οικιστικού περιβάλλοντος, που αποτελούν το αντικείμενο ενδιαφέροντος της μελέτης μας, παρατηρούμε πως η Κεντρική Διοίκηση (αλλά και η ανώτατη Δικαιοσύνη⁷) παρουσιάζεται ιδιαίτερη καχύποπτη ως προς την ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων - και των αντίστοιχων κονδυλίων βεβαίως - στους ΟΤΑ δια και της επίφασης, πολλές φορές, της ενίσχυσης του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των δομών της Αποκέντρωσης.

⁷ Βλ. υποσημείωση 5.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: Νομοθετικό πλαίσιο και νομολογιακές προσεγγίσεις

1. Χωρικός Σχεδιασμός

Ο χωρικός σχεδιασμός ως έννοια περιλαμβάνει τόσο τον λεγόμενο χωροταξικό σχεδιασμό, αυτόν δηλαδή που χαράζει γενική πολιτική αξιοποίησης του χώρου, και πραγματοποιείται σε μεγαλύτερη κλίμακα, όσο και τον πολεοδομικό, αυτόν δηλαδή που πραγματοποιείται και αφορά το επίπεδο της πόλης ή ακόμα και μιας συγκεκριμένης δημοτικής ενότητας ή και ενός συγκεκριμένου ακινήτου. Αναφορικά με τον χωροταξικό σχεδιασμό, στην χώρα μας αυτός εμφανίζεται είτε σε κλίμακα εθνική, α' επιπέδου σχεδιασμού⁸ είτε σε περιφερειακή⁹, β' επιπέδου σχεδιασμού¹⁰. Στην εθνική κλίμακα ανήκουν επίσης και τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (ΕΧΠ), τα οποία δεν κατηγοριοποιούνται με βάσει το χωρικό κριτήριο αλλά το τομεακό, αφορούν δηλαδή συγκεκριμένους τομείς της εθνικής οικονομίας¹¹, οι οποίοι λόγω της σημασίας τους πρέπει να εκτιμώνται σε εθνικό επίπεδο, προτού χωροθετηθούν σε επιμέρους σημεία της επικράτειας. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός, που αποτελεί σχεδιασμό κατώτερου επιπέδου από τον χωροταξικό, διακρίνεται και αυτός σε επίπεδα, το α' επίπεδο αποτελείται από το Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΤΠΣ) και το Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο¹² (ΕΠΣ), με επιπρόσθετα τα υπόλοιπα, νομικώς συγγενή τους πολεοδομικά εργαλεία¹³, ενώ το

⁸ Πρόκειται για την Εθνική Χωρική Στρατηγική του άρ. 3 Ν. 4759/2020.

⁹ Μια νέα κατηγορία Χωροταξικών Πλαισίων, με χωρικό και όχι τομεακό προσδιορισμό, αποτελούν και τα Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια, για τα οποία ορίζεται σχετικώς από τον Ν. 4546/2018 (ΦΕΚ 101/Α/12.06.2018), δια του οποίου ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2014/89/ΕΕ περί θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού.

¹⁰ Τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ) είναι 13, όσες οι Περιφέρειες (άρ. 3 Ν. 3852/2010). Από αυτά, έχουν επικαιροποιηθεί τα 12, με εξαίρεση να αποτελεί το ΠΧΠ Νοτίου Αιγαίου, ενώ ρητώς ορίζεται ότι για την Περιφέρεια Αττικής θέση ΠΧΠ επέχει το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας (άρ. 8 §11 περ. α. Ν 4759/2020) Για τα παραπάνω βλ. αναλυτικά: <https://ypen.gov.gr/chorikos-schediasmos/chorotaxia/ethniki-politiki/>

¹¹ Με μέχρι τώρα εγκεκριμένα ΕΧΠ, κατόπιν και αναθεώρησή τους, να είναι αυτό για τις Υδατοκαλλιέργειες, για τις ΑΠΕ, για τα Καταστήματα Κράτησης, για τη Βιομηχανία, ενώ εκκρεμεί ακόμα η έγκριση του αναθεωρημένου ΕΧΠ για τον Τουρισμό, κατόπιν της σχετικής απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ υπ' αριθμ. 3632/2015, και του Ε' Τμήματος του Δικαστηρίου, υπ' αριθμ. 519/2017, οι οποίες πάντως δεν εξέτασαν το περιεχόμενο του προτεινόμενου ΕΧΠ, αλλά αντίθετα ακύρωσαν την πράξη έγκρισής τους για τυπικούς μόνο λόγους, εφόσον η πλημείλεια της γνωμοδοτικής διαδικασίας ενέκειτο στο γεγονός, ότι η σχετική απαιτούμενη γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης δεν εξεδόθη, κατόπιν ψηφοφορίας των μελών του επί των τεθέντων ζητημάτων, όπως επιτάσσουν οι κανόνες λειτουργίας των συλλογικών οργάνων. (Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, "Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαζιμαλισμός; [προδημοσίευση από τον Τόμο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών σε μνήμη Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου]", <https://www.prevedourou.gr/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024. Ακόμα βλ. και: [xia/ethhttps://ypen.gov.gr/chorikos-schediasmos/chorotaniki-politiki/](https://ypen.gov.gr/chorikos-schediasmos/chorotaniki-politiki/)

¹² Η βασική τους διαφορά είναι η χωρική αναφορά του καθενός, το μεν ΤΠΣ είναι σε επίπεδο τουλάχιστον μιας Δημοτικής ενότητας, το δε ΕΠΣ, σε επίπεδο μιας συγκεκριμένης έκτασης που προορίζεται προς στρατηγική επένδυση εντός μιας χωρικής περιοχής της ίδιας ή και διαφορετικών Δημοτικών Ενοτήτων.

¹³ Πρόκειται για τις Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ), για τις Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ), για τους Οργανωμένους Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων, για τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) καθώς και για τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ). Πιο αναλυτικά για τα παραπάνω βλ. παρακάτω στην υποενότητα: i. ΤΠΣ, ΕΠΣ και οριοθέτηση οικισμών"

β' επίπεδο αφορά τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής (ΡΣΕ). Μολονότι φαίνεται αρχικώς πως εφόσον ομιλούμε περί της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος θα πρέπει να ασχοληθούμε αποκλειστικά με τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τον ρόλο των ΟΤΑ σε αυτόν, αντιθέτως αξίζει να ερευνήσουμε και την σχετική νομοθεσία περί χωροταξικού, δεδομένου ότι βάσει της αρχής της ιεράρχησης των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού, ο πολεοδομικός ως κατώτερος οφείλει να σέβεται και να ακολουθεί τις θεμελιώδεις κατευθυντήριες πολιτικές και επιλογές που θέτει ο χωροταξικός, με τον ρόλο των ΟΤΑ β' βαθμού βεβαίως να φαίνεται ως πολύ πιο νευραλγικός τουλάχιστον ως προς τα ΠΧΠ, που αφορούν ακριβώς τα γεωγραφικά όρια των Περιφερειών της χώρας. Η ίδια συλλογιστική ακολουθώντας θα λάβει χώρα και κατά την μελέτη της νομολογίας, αναφορικά με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ στα παραπάνω στάδια σχεδιασμού.

Πέραν, όμως, της νομοθεσίας του χωρικού σχεδιασμού, θα μελετήσουμε και τις διατάξεις του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ)¹⁴, όπως αυτές ισχύουν μετά το 2012 (Νόμος 4067/2012, ΦΕΚ 79/Α/09.04.2012), όπου και αναθεωρήθηκε ο παλιός Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (Νόμος 1577/1985, ΦΕΚ 210/Α/18-12-1985 (ΓΟΚ). Τούτο, διότι βεβαίως ο ΝΟΚ επιβάλλει οριζόντιες ρυθμίσεις, που αφορούν το σύνολο των οικισμών της ελληνικής επικράτειας, και, ως αποτέλεσμα, έχει άμεση επίδραση στη διαμόρφωση της “μορφής” ενός οικιστικού συγκροτήματος, το οποίο βεβαίως επηρεάζει άμεσα την ποιότητά αυτού, τόσο από άποψης περιβαλλοντικής βιωσιμότητας όσο, όμως, και από άποψη κοινωνικής διαβίωσης και οικονομικής ανάπτυξης. Η οικοδομική άδεια, ο κατ' εξοχήν τρόπος άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας στην χώρα μας, δίνεται από τις κατά τόπους αρμόδιες Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων (ΥΔΟΜ), με βάση κάποιες κτιριοδομικές και κατασκευαστικές προδιαγραφές, και αποτελεί νομικά το τελευταίο πλέον βήμα, πριν την πραγματική κατάσταση της οικοδόμησης ενός οικιστικού συνόλου. Όμως, και νομολογιακά θα έχει μεγάλο ενδιαφέρον να δούμε πως το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιλαμβάνεται τον ρόλο των Δήμων κυρίως, εφόσον συζητάμε σε κλίμακα πολύ μικρότερη της εμβέλειας της Περιφέρειας, επί των όσων προβλέπει ο ΝΟΚ.

1.1. Χωροταξικός Σχεδιασμός

Ξεκινώντας από το επίπεδο του χωροταξικού σχεδιασμού, επισημαίνουμε πως η προσοχή μας θα επικεντρωθεί στα ΠΧΠ. Τούτο, αρχικώς, διότι πρέπει να αποκλείσουμε μεν τη διαδικασία κατάρτισης και κύρωσης των ΕΧΠ, τα οποία αποτελούντα είδη τομεακού σχεδιασμού σε εθνική μάλιστα κλίμακα αποκλείουν ως εκ της φύσης τους ουσιώδεις παρεμβάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κι εύλογα ανήκουν στην αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης. Μιλώντας δε για το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ), το οποίο εγκρίθηκε το 2008 και μάλιστα ψηφίστηκε ως Νόμος του Κράτους από την Ελληνική Βουλή (ΦΕΚ 128/Α/03.07.2008), αυτό δεν έχει έκτοτε τροποποιηθεί, ενώ μετά τις διάφορες σχετικές νομοθετικές τροποποιήσεις πλέον ονομάζεται ως Εθνική

¹⁴ Στην υποενότητα που ακολουθεί με τίτλο “Η Οικοδομική Νομοθεσία

Χωρική Στρατηγική¹⁵ και σκοπός είναι να αποτελεί περισσότερο ένα κείμενο αρχών και κατευθυντήριων γραμμών (policy paper), το οποίο ως εκ της φύσης του δεν θα διαθέτει δεσμευτική νομική ισχύ¹⁶. Επομένως, απομένουν τα ΠΧΠ, στα οποία όμως, όπως θα δούμε, η συμβολή των οργάνων των Περιφερειών είναι αρκετά περιορισμένη.

Πιο συγκεκριμένα, ο Νόμος 4759/2020 (ΦΕΚ 245/Α/9.4.2020), όπως έχει στο μεταξύ τροποποιηθεί¹⁷, ορίζει ρητά στο άρθρο 8 του, τα σχετικά με την κατάρτιση, την αναθεώρηση καθώς και το περιεχόμενο των ΠΧΠ. Η συμβολή της εκάστοτε Περιφέρειας για την κατάρτιση και κύρωση του ΠΧΠ που αφορά τα γεωγραφικά της όρια, είναι ομολογουμένως πενιχρή και σε καμία περίπτωση δεν συνιστά αποφασιστική αρμοδιότητα, η οποία παραμένει και στον εν λόγω τομέα στο ΥΠΕΝ. Η συμβολή του περιφερειακού συμβουλίου, του σημαντικότερου δηλαδή διοικητικού οργάνου κάθε ΟΤΑ β' βαθμού, έγκειται στο ότι απαιτείται η προηγούμενη γνώμη αυτού, προτού εγκριθεί το οικείο ΠΧΠ από το ΥΠΕΝ¹⁸. Αυτή είναι απλή γνώμη, επομένως δεν δεσμεύει το αποφασίζον όργανο να συμφωνήσει με το περιεχόμενό της, ενώ, εφόσον πρόκειται, για κανονιστική πράξη (η απόφαση έγκρισης έχει την μορφή της ΥΑ), δεν πραγματοποιείται ο αυστηρός δικαστικός έλεγχος αιτιολογίας της πράξης που υφίσταται για τις ατομικές. Επομένως, ακόμα και αν η απόφαση του ΥΠΕΝ είναι αντίθετης κατεύθυνσης από τη γνώμη του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου, αυτή η εκ του νόμου απαίτηση αιτιολογίας της διαφοροποίησης αυτής, δεν διαθέτει στην πραγματικότητα ουσιαστικό νομικό αντίκρισμα¹⁹. Μάλιστα, αν δεν δοθεί η γνώμη εντός προθεσμίας 2 μηνών από την λήψη της σχετικής ΣΜΠΕ που υποχρεωτικά πρέπει να συνοδεύει κάθε ΠΧΠ²⁰, ο ΥΠΕΝ προχωρεί νομίμως στην έγκριση άνευ αυτής²¹. Αντίστοιχης μειωμένης νομικής ισχύος, είναι και η γνώμη²² που απαιτείται εκ μέρους του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας (ΕΣΧ), το οποίο άλλωστε αποτελεί συλλογικό όργανο, εντός του οποίου η εκπροσώπηση των ΟΤΑ είναι σαφώς περιορισμένη²³ (μόλις 2 από τα 22 τακτικά μέλη, 1 από την Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝΠΕ) και 1 από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ)). Άλλωστε, πρέπει να επισημανθεί πως, σε αντίθεση με τη διαδικασία που ακολουθείται για άλλου είδους σχέδια ή προγράμματα, δεν απαιτείται εδώ με ξεχωριστή διοικητική πράξη η προηγούμενη έγκριση της

¹⁵ Άρθρο 3 Ν. 4447/2016 (ΦΕΚ 241/Α/23.12.2016), όπως τροποποιήθηκε από το άρ. 3 Ν 4759/2020.

¹⁶ Παρόλ' αυτά, το ΣτΕ έχει ορίσει πως μέχρι την κατάρτιση του νέου κειμένου της ΕΧΣ, θα εξακολουθεί να βρίσκεται σε ισχύ το ΠΠΧΣΑΑ, το οποίο μάλιστα δεσμεύει τα κατώτερα στάδια σχεδιασμού, παρά του περισσότερο ευχολογικού και κατευθυντήριου χαρακτήρα του περιεχομένου του.

¹⁷ Με τελευταία τροποποίηση αυτή του Ν. 5106/2024 (ΦΕΚ 63/Α/1.5.2024).

¹⁸ Άρθρο 8 §7 περ. β) Ν. 4759/2020.

¹⁹ Με σημαντική εξαίρεση βεβαίως να αποτελεί η διαμορφωθείσα νομολογία που άπτεται ζητημάτων πολεοδομικού δικαίου, ενδεικτικά σχετικώς αναλύουν και τα ΠΕ ΣτΕ 228/2011, 158/2011, 62/2011, 226/2010, 151/2010. Βλ. ακόμα (Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, "Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)", <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%B1%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CF%89%CE%BD/> ,τελευταία προσπέλαση 17/11/2024.

²⁰ Άρθρο 8 §7 περ. δ) Ν 4759/2020.

²¹ Άρθρο 8 §7 περ. β) εδ. γ Ν 4759/2020.

²² Άρθρο 8 §7 περ. γ) Ν 4759/2020.

²³ Τα σχετικά με τη σύσταση του ΕΣΧ προβλέπονται στο άρ. 4 Ν. 4759/2020.

οικείας ΣΜΠΕ που συνοδεύει το προτεινόμενο ΠΧΠ, αλλά αντίθετα γίνεται δεκτό, ότι αυτή ενσωματώνεται στο σώμα το Πλαισίου και εγκρίνονται από κοινού με την ως άνω διοικητική διαδικασία. Ούτε, λοιπόν, στο στάδιο έγκρισης της μελέτης μπορεί να επέμβει και να διαδραματίσει ουσιώδη ρόλο η οικεία Περιφέρεια, εφόσον δεν προβλέπεται η ανάγκη της σύνθετης διοικητικής ενέργειας για την έγκρισή των ΠΧΠ με δύο ξεχωριστές, πράξεις, αλλά για την γενικότερη επιτάχυνση της διαδικασίας χωρικού σχεδιασμού²⁴, αυτό πραγματοποιείται *uno actu* με ΥΑ του ΥΠΕΝ²⁵.

1.2. Πολεοδομικός Σχεδιασμός

Προχωρώντας στην μελέτη του πολεοδομικού σχεδιασμού, διαβλέπουμε πως εκεί αντικαθίσταται τρόπον τινά ο ρόλος της Περιφέρειας με αυτόν του Δήμου, γεγονός εύλογο, αν αναλογιστεί κανείς πως το α' επίπεδο του εν λόγω σχεδιασμού (πολλώ δε μάλλον το β') αναπτύσσεται και αφορά τα όρια ίσως και μιας μονάχα Δημοτικής Ενότητας εντός ενός Καλλικρατικού Δήμου. Ως εκ της χωρικής και διοικητικής εγγύτητας, λοιπόν, οι Δήμοι θεωρούνται ως οι πλέον αρμόδιοι να δρουν για τη διαδικασία κατάρτισης τέτοιων σχεδίων. Μολαταύτα, οι αρμοδιότητες που διαθέτουν είναι στην πραγματικότητα επιφανειακές και σε καμία περίπτωση δεν τους επιτρέπουν να ορίζουν πρωτογενώς την τύχη του δομημένου περιβάλλοντος της επικράτειάς τους δια των παραπάνω πολεοδομικών εργαλείων.

i. ΤΠΣ, ΕΠΣ και οριοθέτηση οικισμών

Αναφορικά με τη διαδικασία κατάρτισης και κύρωσης των κατά τόπους ΤΠΣ και ΕΠΣ, ισχύουν τα ακόλουθα, οριζόμενα στο Ν. 4759/2020²⁶. Για τα μεν ΤΠΣ, τα οποία δύνανται να εκπονούνται στο πλαίσιο των ορίων μιας δημοτικής ενότητας είτε για περισσότερες, ευρισκόμενες εντός του ίδιου Δήμου, ή ακόμα και ευρισκόμενες σε διάφορους μεν όμορους δε Δήμους, κατόπιν κοινής απόφασης των δημοτικών τους συμβουλίων, η πρωτοβουλία για τη σύνταξη τους ανήκει διαζευκτικά είτε στον οικείο Δήμο - ή Δήμους - είτε στο ΥΠΕΝ²⁷, πάντως

²⁴ Με την κεφαλίδα του ίδιου του Νόμου να μιλάει περί του “Εκσυγχρονισμού της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας [...]”, ενώ στο άρθρο 1 του Νόμου αναφέρεται ρητά πως ως σκοπό έχει “[...] την απλούστευση και επιτάχυνση της διαδικασίας κατάρτισης, αναθεώρησης και τροποποίησης χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων κάθε επιπέδου, καθώς και η διασαφήνιση των μεταξύ τους σχέσεων”. Ήδη σχετικά προβλέπει αναλυτικά η αιτιολογική έκθεση του Νόμου. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11594477.pdf>

²⁵ Η ίδια διαδικασία ακολουθείται και κατά την τροποποίηση ή αναθεώρηση ήδη υπάρχοντος ΠΧΠ, εφόσον στο μεταξύ έχει περάσει το 5ετές χρονικό διάστημα που τίθεται εκ του νόμου (άρ. 8 §9 περ. στ) Ν. 4759/2020). Αν δεν υπάρχουν, στο μεταξύ, ουσιώδεις διαφοροποιήσεις, τότε δεν απαιτείται καν η σύνταξη νέας ΣΜΠΕ για την τροποποίηση του ΠΧΠ.

²⁶ Οι διατάξεις του Νόμου, εξειδικεύονται και με δύο σχετικές ΥΑ αποφάσεις του ΥΠΕΝ, οι οποίες είναι ιδιαίτερες λεπτομερείς και καθορίζουν με ακρίβεια όσο πρέπει να περιέχονται στην μελέτη και στο σώμα των οικείων ΤΠΣ κι ΕΠΣ, κατά τη διαδικασία κατάρτισης και βεβαίως τελικής έγκρισής τους. Για τα ΤΠΣ, βλ. την ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/72343/1885/28.07.2021 (ΦΕΚ 3545/Β/2021) και για τα ΕΠΣ, αντίστοιχα βλ. την ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/6015/136/20.01.2022 (ΦΕΚ 510/Β/2022)

²⁷ Πάντως από το γράμμα της διάταξης φαίνεται να προτιμάται ερμηνευτικώς να εκκινεί η διαδικασία από το Δήμο, το οποίο είναι και σχεδιαστικά εύλογο (άρ. 10 §7 περ. α) Ν. 4759/2020).

η αναθέτουσα αρχή για την εκπόνηση²⁸ τόσο του ΤΠΣ όσο και της ΣΜΠΕ που θα το συνοδεύει καθορίζεται με απόφαση του ΥΠΕΝ, ενώ η έγκρισή του γίνεται με προεδρικό διάταγμα κατόπιν πρότασης του ΥΠΕΝ και γνώμης του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.)²⁹. Τα ίδια με την τροποποίηση των ΠΧΠ, ισχύουν και για την τροποποίηση ή αναθεώρηση των ΤΠΣ, με τον Δήμο και πάλι να μην έχει ουσιώδη αρμοδιότητα επί της διαδικασίας, εφόσον αυτή ακολουθεί την ίδια διαδρομή με τη διαδικασία σύνταξης³⁰.

Παρόμοια είναι η διαδικασία που πραγματοποιείται και ως προς τη σύνταξη, τροποποίηση ή αναθεώρηση και των ΕΠΣ. Αυτά σκοπεύουν στην “χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων”, με την περιοχή αυτή να ονομάζεται “περιοχή επέμβασης”³¹. Η κίνηση της διαδικασίας για την σύνταξη του ΕΠΣ, μπορεί να γίνει είτε από το ΥΠΕΝ, είτε από τον οικείο Δήμο - ή Δήμους - εντός των ορίων των οποίων μπορεί να βρίσκεται η περιοχή επέμβασης του ΕΠΣ, είτε από την Περιφέρεια είτε από τον ίδιο τον φορέα υλοποίησης του σχεδίου, έργου ή προγράμματος³². Τα ίδια με τα ΤΠΣ ισχύουν ως προς τον καθορισμό της αναθέτουσας αρχής της μελέτης καθώς και του ίδιου του σχεδίου, αλλά και ως προς τη διαδικασία έγκρισης, η οποία γίνεται με Προεδρικό Διάταγμα, κατόπιν πρότασης του ΥΠΕΝ και γνώμης του ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.³³. Ενδιαφέρον παρουσιάζει πως στο πλαίσιο της επιτάχυνσης διαδικασίας χωροθέτησης μεγάλων επενδυτικών έργων στρατηγικής σημασίας με ΕΠΣ, δίνεται η δυνατότητα να εγκρίνεται με το αυτό Προεδρικό Διάταγμα όχι μόνο το ΕΠΣ, συνοδευόμενο από την εκπονηθείσα ΣΜΠΕ, αλλά και το οικείο ΡΣΕ, το οποίο κανονικά αποτελεί β' στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού και ακολουθεί χρονικά βεβαίως την κατάρτιση και έγκριση του πρώτου σταδίου³⁴. Η τροποποίηση και ανανέωση του ΕΠΣ, όπου τυχόν απαιτείται, γίνεται με τον ίδιο τρόπο που γίνεται και για τα ΤΠΣ, με την εκπόνηση νέας ΣΜΠΕ να μην είναι ούτε εδώ υποχρεωτική εφόσον έχουν, στο μεταξύ, λάβει χώρα επουσιώδεις μόνο μεταβολές των υφιστάμενων πραγματικών συνθηκών³⁵. Τέλος, επισημαίνεται πως αντιμετωπίζονται νομικά όπως τα ΕΠΣ, κατά την έννοια του άρθρου 11 §7 Ν 4759/2020, σωρευτικά και οι ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ και τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια³⁶, οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων³⁷ καθώς και τα ΕΣΧΑΔΑ και ΕΣΧΑΣΕ³⁸. Αξίζει να αναφερθεί πως τόσο για τα ΤΠΣ όσο και για τα ΕΠΣ, η οικεία

²⁸ Από την προκήρυξη αυτή της αρχής προκύπτουν και τα χωρικά όρια, εντός των οποίων προγραμματίζεται να εκπονηθεί το εκάστοτε ΤΠΣ.

²⁹ Με μια εξαίρεση που αφορά τις μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, για της οποίες αρμόδιο όργανο για την σχετική γνώμη είναι το Συμβούλιο Μητροπολιτικού Σχεδιασμού (άρ. 10 §7 περ. β) Ν. 4759/2020).

³⁰ Όπως και για την αναθεώρηση ή τροποποίηση των ΠΧΠ, έτσι κι εν προκειμένω, δεν απαιτείται εκπόνηση νέας ΣΜΠΕ, αν οι διαφοροποιήσεις που έχουν μεσολαβήσει κρίνονται επουσιώδεις (άρ. 10 §11 εδ. ε Ν. 4759/2020).

³¹ Άρθρο 11 §1 περ. α. Ν. 4759/2020.

³² Άρθρο 11 §3 περ. α. Ν. 4759/2020.

³³ Η ίδια εξαίρεση με τα ΤΠΣ, αναφορικά με τη γνωμοδοτική διαδικασία, ισχύει κι εδώ ως προς τις περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης (άρ.11 §3 περ. β. Ν. 4759/2020).

³⁴ Άρθρο 11 §3 περ. γ. Ν. 4759/2020.

³⁵ Άρθρο 11 §5 περ. γ. Ν. 4759/2020.

³⁶ Άρθρο 11 §7 περ. α) Ν. 4759/2020.

³⁷ Άρθρο 11 §7 περ. β) Ν. 4759/2020.

³⁸ Άρθρο 11 §7 περ. γ) Ν. 4759/2020.

Περιφέρεια, εντός της οποίας αναπτύσσονται τέτοια σχέδια, έχει υποχρέωση παρακολούθησης, αξιολόγησης της εφαρμογής καθώς και ενημέρωσης των αρμοδίων φορέων δια της κοινοποίησης των πορισμάτων της ανά πενταετία τουλάχιστον³⁹.

Τα σχετικά με την οριοθέτηση των οικισμών κάτω των δύο χιλιάδων κατοίκων που φέρονται απογεγραμμένοι ως αυτοτελείς σε απογραφή προ του έτους 1983, περιλαμβανομένων και των προϋφιστάμενων του 1923 οικισμών ορίζονται στο άρθρο 12 του παρόντος. Αυτή πραγματοποιείται με Προεδρικό Διάταγμα, κατόπιν πρότασης του ΥΠΕΝ. Ακόμα, για την πολεοδόμηση και την επέκταση των προϋφιστάμενων του 1923 οικισμών με πληθυσμό, όμως, άνω των δύο χιλιάδων κατοίκων καθώς και για αυτών που έχουν δημιουργηθεί μέχρι την θέση σε ισχύ του Ν. 1337/1983 (ΦΕΚ 33/Α/14.3.1983) απαιτείται η ύπαρξη εγκεκριμένου - με τη διαδικασία που περιγράψαμε ανωτέρω - ΤΠΣ ή ΕΠΣ⁴⁰. Μία ουσιαστική γνωμοδοτική αρμοδιότητα, τέλος, διαθέτει το Δημοτικό Συμβούλιο ως όργανο, αφού μόνο κατόπιν πρότασης του ίδιου υφίσταται η δυνατότητα να εκδίδεται απόφαση έγκρισης της ανεξάρτητης πολεοδομικής μελέτης για την τμηματική ρύθμιση κατά μήκος οδικών αξόνων ή σε άλλως πολεοδομικώς ενδιαφέροντα σημεία, της παραγράφου 7 του παρόντος⁴¹.

ii. Τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής

Όπως, αναφέραμε ήδη παραπάνω, με βάση τις διατάξεις του Ν 4759/2020, το β' στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού, πραγματοποιείται πλέον σε ένα και μόνο σκέλος, αντί για δύο διακριτά που προβλέπονταν παλαιότερα. Πλέον *uno actu* εγκρίνεται από τον Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης το ρυθμιστικό σχέδιο εφαρμογής που αφορά μια πολεοδομική ενότητα, στο οποίο περιλαμβάνονται τόσο το Ρυμοτομικό Σχέδιο όσο και η Πράξη Εφαρμογής αυτού⁴². Όπως και στα οικεία ΤΠΣ⁴³, ερμηνευτικά φαίνεται να δίνεται πρωτοβουλία εκκίνησης της διαδικασίας σύνταξης ΡΣΕ στον οικείο Δήμο, με παράλληλη πρόβλεψη, όμως, σχετικής δυνατότητας τόσο του ΥΠΕΝ όσο και της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης με σχετική ενημέρωση του Δήμου⁴⁴. Στη συνέχεια του άρθρου, αναφέρονται οι υποχρεώσεις δημοσιότητας και ενημέρωσης του ενδιαφερομένου κοινού που πρέπει να τηρηθούν από τον οικείο Δήμο στο πλαίσιο της διαβούλευσης επί του προτεινόμενου ΡΣΕ, προτού αυτό προχωρήσει προς έγκριση⁴⁵, ενώ στις επόμενες παραγράφους αναλύεται επ' ακριβώς η διαδικασία έγκρισής του και οι σχετικές γνώμες που απαιτούνται, με την συμμετοχή

³⁹ Οι κοινοποιήσεις έχουν αποδέκτες τον οικείο Δήμο - ή Δήμους - την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση καθώς και το ΥΠΕΝ, ενώ για την περίπτωση του ΕΠΣ, κοινοποίηση των πορισμάτων γίνεται βεβαίως και στον φορέα του σχεδίου. Ακόμα, κατά το άρθρο 11 περί των ΕΠΣ, προβλέπεται επιπρόσθετη δυνατότητα τέτοια πορίσματα να εξάγονται και κατόπιν έρευνας του ίδιου του ΥΠΕΝ, οπότε και κοινοποιούνται ακολούθως στο παραπάνω αρμόδιους φορείς (άρ. 10 §10 σε συνδυασμό με άρ. 11 §4 Ν. 4759/2020).

⁴⁰ Άρθρο 12 §1,2 και 6 Ν. 4759/2020.

⁴¹ Καθίσταται, εντούτοις, σαφές πως πρόκειται για μια πολύ συγκεκριμένη, εξαιρετική δυνατότητα, η οποία δεν αξιοποιείται κατά κόρον ως σύνηθες εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού.

⁴² Άρθρο 13 §1 και 4 περ. γ) Ν. 4759/2020.

⁴³ Βλ. υποσημείωση 27.

⁴⁴ Άρθρο 13 §4 περ. α) Ν. 4759/2020.

⁴⁵ Άρθρο 13 §4 περ. β) Ν. 4759/2020.

της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να είναι εν προκειμένω μηδενική⁴⁶. Ενδιαφέρον, τέλος παρουσιάζει το γεγονός πως προβλέπεται η δυνατότητα αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών και πραγματοποίησης συναφών εργασιών κατά τη διαδικασία εκπόνησης νέου ΡΣΕ, με απόφαση του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης⁴⁷.

iii. Εκτός Σχεδίου Δόμηση

Διαβλέποντας τις διατάξεις του Ν. 4759/2020, στο σχετικό Κεφάλαιο Γ' που ασχολείται με την εκτός σχεδίου δόμηση, θα αναφερθούμε σε συγκεκριμένες μόνο διατάξεις, αφορώσες τις εξαιρέσεις που τίθενται για την βασική αρτιότητα των γηπέδων και κυρίως το ποιος έχει την σχετική αποφασιστική αρμοδιότητα. Καταρχάς, στο σχετικό άρθρο που προβλέπονται οι εξαιρέσεις αρτιότητας και οικοδομησιμότητας γηπέδων, πέραν των γενικώς οριζόμενων για την εκτός σχεδίου δόμηση, υπάρχουν διάφορες κατηγορίες δραστηριοτήτων, όπου οι όροι δόμησης πρέπει να καθοριστούν με απόφαση διοικητικού οργάνου, κατόπιν γνώμης του ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α ή του ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α. Ο νόμος εξουσιοδοτεί ρητά σε ορισμένες περιπτώσεις τον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και σε άλλες τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, αφήνοντας και πάλι τους ΟΤΑ πλήρως εκτός της διαδικασίας⁴⁸. Ενδιαφέρον, παρουσιάζουν οι διατάξεις περί των όρων δόμησης σε τουριστικές εγκαταστάσεις σε περιοχές εκτός σχεδίου, όπου, μεταξύ άλλων, προβλέπεται πως μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να δομηθεί για τον εν λόγω σκοπό επιφάνεια μεγαλύτερη των 8.000 τ.μ., "μόνο υπό την προϋπόθεση, ότι πριν από την έκδοση της οικοδομικής άδειας και εν όψει αυτής, θα έχει παραχωρηθεί μέρος του γηπέδου στον οικείο Δήμο με συμβολαιογραφική πράξη και χωρίς αντάλλαγμα"⁴⁹. Στη συνέχεια, αναλύεται η έκταση του κάθε φορά παραχωρούμενου μέρους στο Δήμο, με τα μεγέθη να είναι διόλου ευκαταφρόνητα και να φτάνουν μέχρι και το 50% της επιπλέον οικοδομούμενης έκτασης, πέραν των 8.000 τ.μ. Προβλέπεται και η παραχώρηση ίδιας έκτασης, σε όμορο γήπεδο από το οικοδομούμενο, ίσης τουλάχιστον αντικειμενικής αξίας, μόνο εφόσον βρίσκεται στα διοικητικά όρια της οικείας δημοτικής ενότητας και μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη του οικείου Δήμου⁵⁰, ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα, αντί για την παραχώρηση της έκτασης, να οριστεί εναλλακτικός τρόπος αντικαταλλάγματος στον οικείο Δήμο, που θα έχει την μορφή του ίσης αξίας χρηματικού ποσού. Αυτή η εναλλακτική μπορεί να αποφασιστεί, κατόπιν σχετικής αίτησης του φορέα του έργου, από τον Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ενώ ο οικείος Δήμος δεν έχει την ευχέρεια να επηρεάσει αποφασιστικά την εν λόγω διακριτική ευχέρεια του Γραμματέα, εφόσον η γνώμη που δίνει επί του θέματος είναι απλή⁵¹.

⁴⁶ Και πάλι ισχύει η εξαίρεση, αν πρόκειται για περιοχή επέμβασης ΕΠΣ, όπου η έγκριση του ΡΣΕ μπορεί να γίνει και από τον ΥΠΕΝ, κατόπιν γνώμης του ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.

⁴⁷ Άρθρο 13 §8 Ν. 4759/2020.

⁴⁸ Αναλυτικά για τις εξαιρέσεις από τους γενικούς όρους δόμησης για την εκτός σχεδίου δόμηση, βλ. το άρ. 33 Ν. 4759/2020.

⁴⁹ Άρ. 34 §3 Ν. 4759/2020.

⁵⁰ Όπως προκύπτει από την ερμηνεία του άρ. 34 §3 περ β) Ν. 4759/2020.

⁵¹ Ibid.

2. Η Οικοδομική Νομοθεσία

Έχοντας αναφερθεί αναλυτικά στην χωρική νομοθεσία, αυτό που μένει, για να ολοκληρώσουμε την στόχευση του συγκεκριμένου κεφαλαίου, ως προς το εν λόγω ζήτημα, είναι να εξετάσουμε πώς εφαρμόζονται στην πράξη τα προκρίματα και οι επιλογές αυτής, από την έκδοση της οικοδομικής άδεια μέχρι και τι μηχανισμοί προβλέπονται για τον έλεγχο της αρτιότητας των οικοδομικών εργασιών. Ως εκ τούτου, θα γίνει αναφορά στις σχετικές διατάξεις του ΝΟΚ, καθώς και στη ισχύουσα διαδικασία έκδοσης οικοδομικών αδειών, ενώ θα εξετάσουμε και το καθεστώς των γνωμοδοτικών οργάνων που συνεπικουρούν τη Διοίκηση στη διαφύλαξη της ακεραιότητας του δομημένου περιβάλλοντος.

2.1. Ο ΝΟΚ

Ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (ΝΟΚ) είναι από την φύση του ένα νομοθέτημα γενικό, με οριζόντιες ρυθμίσεις που αφορούν το σύνολο της ελληνικής οικοδομήσιμης επικράτειας. Ως εκ τούτου, αντιλαμβανόμαστε πως η πλειονότητα των διατάξεών του, μολονότι εξαιρετικά κρίσιμες για τη διαμόρφωση του οικιστικού περιβάλλοντος ειδικά των μεγάλων αστικών κέντρων, δεν αφορούν το αντικείμενο της μελέτης μας, δεδομένου ότι αναφέρονται σε γενικά χαρακτηριστικά και οικοδομικά πρότυπα και όχι τόσο σε αρμοδιότητες εκτέλεσης των οικοδομικών εργασιών, των οποίων η κατάστροψη γίνεται, ως επί το πλείστον, από άλλα νομοθετήματα, τα οποία έχουμε ήδη αναφέρει. Είναι, άλλωστε, λογικό πως, στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που αναθέτει αρμοδιότητες, απευθύνεται στο ΥΠΕΝ, δεδομένου πως ορθά το κεντρικό Υπουργείο πρέπει να ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν εν δυνάμει το σύνολο της επικράτειας. Παρόλ' αυτά, έχουμε ξεχωρίσει ορισμένες διατάξεις, οι οποίες παρουσιάζουν ένα ενδιαφέρον ως προς την σχέση της κεντρικής ρυθμιστικής εξουσίας και την αλληλεπίδρασή της με την τοπικότητα που περιγράφει την δράση των ΟΤΑ.

Αρχικώς, στο άρ. 6 του ΝΟΚ που αναφέρεται στην “Προστασία της Αρχιτεκτονικής και Φυσικής Κληρονομιάς” αναφέρεται ρητώς η διαδικασία με την οποία μπορούν να χαρακτηρίζονται τέτοιοι τόποι αλλά και ακίνητα ως άξια του καθεστώτος αυξημένης προστασίας που προβλέπει ο Νόμος. Κι εν προκειμένω, όπως αναμενόταν, η συνεισφορά των ΟΤΑ είναι περιορισμένη, εφόσον αρκείται στην παροχή απλής γνώμης όσον αφορά την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων που θα χαρακτηρίζουν τυχόν τέτοιους τόπους⁵². Ακόμα ο οικείος Δήμος είναι επιφορτισμένος με διαδικαστικές αρμοδιότητες δημοσιότητας, σε περίπτωση που κάποιο οικόπεδο εντός της επικράτειάς του χαρακτηρίζεται ως διατηρητέο. Πάντως, ακόμα κι αν ο Δήμος παραλείψει να τηρήσει τις υποχρεώσεις του, παρακάμπτεται, εφόσον η διαδικασία

⁵² άρ. 6 §2 ΝΟΚ.

των ενστάσεων των ιδιωτών εκκινεί κατά την παρέλευση 2 μηνών από την αποστολή της σχετικής έκθεσης από το Υπουργείο στον Δήμο⁵³. Ακόμα ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διατάξεις του άρθρου 10 του παρόντος. Συγκεκριμένα, στην παράγραφο 3 αναφέρεται ρητώς πως “Στους παραχωρημένους σε δημόσια χρήση χώρους του οικοπέδου επιτρέπεται η διαμόρφωση από τον οικείο δήμο χώρου πρασίνου και η τοποθέτηση κατασκευών στοιχείων αστικού εξοπλισμού και η συντήρησή τους βαρύνει το Δήμο. Δεν επιτρέπεται εγκατάσταση συλλογής σκουπιδιών, περιπτέρων ή παιδικής χαράς”. Ακόμα, στην παράγραφο 9 του οικείου ορίζεται ρητώς πως απαιτείται, μεταξύ άλλων, εισήγηση του οικείου Δήμου για την έκδοση ΠΔ με το οποίο θεσμοθετείται πως “[...] μπορούν να καθορίζονται περιοχές στις γεωγραφικές περιφέρειες των Δήμων, όπως καθορίζονταν πριν την έναρξη ισχύος του ν. 2539/1997 (Α’ 244), οι οποίοι δεν περιλαμβάνονται στην παράγραφο 1 του παρόντος και βρίσκονται στην ηπειρωτική Ελλάδα, την Κρήτη και την Εύβοια, όπου εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 1 έως 4 του παρόντος”.

Εν συνεχεία, στο άρθρο 20 που ορίζει τα σχετικά με τις κατασκευές σε δημόσιους κοινόχρηστους χώρους αναφέρεται ρητά πως οι εν λόγω κατηγορίες κατασκευών που προβλέπονται, πραγματοποιούνται με ευθύνη του οικείου Δήμου ή εναλλακτικά “[...] από άλλους δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή νομικά πρόσωπα ή ιδιώτες, ύστερα από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου και άδεια της Υπηρεσίας Δόμησης”, αφήνοντας έτσι την εξουσία επιλογής στο ανώτατο όργανο του Δήμου⁵⁴. Βεβαίως επισημαίνεται ακόμα, πως οι κατηγορίες κατασκευών ή εγκαταστάσεων για τις οποίες κατ’ εξαίρεση δεν απαιτείται Άδεια Δόμησης και η καθορισμένη διαδικασία ελέγχου τους από άποψη ασφάλειας και αισθητικής ορίζεται με απόφαση του ΥΠΕΝ⁵⁵. Επιπρόσθετα, ορίζεται πως δεν είναι δυνατή η εγκατάσταση αεροϋποστηριζόμενων θόλων αθλητικών εγκαταστάσεων σε δημόσιους και δημοτικούς ανοιχτούς χώρους, εφόσον προτού της έκδοσης άδειας μικρής κλίμακας δεν έχει εκδοθεί σχετική απόφαση έγκρισης του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου⁵⁶. Αξίζει να σημειωθεί δε, ότι αναφορικά με το ζήτημα της στάθμευσης των ποδηλάτων - ζήτημα μείζον, δεδομένης της στόχευσης για άμεση μετάβαση στη βιώσιμη κινητικότητα⁵⁷ - οι Δήμοι δεν έχουν καμία ανάμειξη, αλλά αντίθετα πέρα από την εξαντλητική ρύθμιση του ΝΟΚ, ορίζεται πως με προεδρικό διάταγμα, μετά από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθορίζεται ο απαιτούμενος αριθμός θέσεων στάθμευσης μοτοσυκλετών, μοτοποδηλάτων και ποδηλάτων αναλόγως των χρήσεων και του μεγέθους των κτιρίων⁵⁸. Τέλος, στο άρθρο 27 §1, γίνεται αναφορά σε κτίρια που χαρακτηρίζονται ως ειδικά κτίρια δημοσίου ενδιαφέροντος, ύστερα από απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, και για τα οποία επιτρέπονται παρεκκλίσεις από τις διατάξεις του ΝΟΚ. Η απόφαση αυτή εκδίδεται κατόπιν αιτιολογημένης τεχνικής έκθεσης και έγκρισης του Κεντρικού Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής. Γι’ αυτά ακριβώς τα κτίρια, είναι δυνατόν να προβλέπονται “[...] παρεκκλίσεις ως προς το ύψος για μεμονωμένα στοιχεία του

⁵³ Αρ. 6 §3 ΝΟΚ.

⁵⁴ Αρ. 20 §1 περ. δ) εδ. α’ ΝΟΚ.

⁵⁵ Αρ. 20 §1 περ. δ) εδ. β’ ΝΟΚ.

⁵⁶ Αρ. 20Α §1 εδ. γ’ ΝΟΚ.

⁵⁷ Βλ. παρακάτω την αναφορά μας στα ΣΒΑΚ

⁵⁸ Αρ. 20Α §9 ΝΟΚ.

κτιρίου, όπως οι καπναγωγοί, οι υδατόπυργοι και τα σιλό, καθώς και ως προς την κατασκευή περισσότερων του ενός υπογείων, που δεν υπολογίζονται στην επιφάνεια που προκύπτει από τον συντελεστή δόμησης⁵⁹”. Όμως, η έγκριση αυτών των παρεκκλίσεων δεν προέρχεται από όργανο του εκάστοτε Δήμου, αλλά αντίθετα από τον Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από σύμφωνη γνώμη του ΣΥΠΟΘΑ και κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του φορέα, στον οποίο υπάγεται από άποψη λειτουργίας το συγκεκριμένο κτίριο⁶⁰.

2.2. Η οικοδομική άδεια⁶¹

Οι τεχνικές λεπτομέρειες που αφορούν την έκδοση της οικοδομικής άδειας δεν μας ενδιαφέρουν στο πλαίσιο της παρούσας. Αυτό, όμως, που αποτελεί μείζονα διαπίστωση και επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό της σχέση εξουσιών μεταξύ της ιδιωτικής πρωτοβουλίας οικοδομικής δραστηριότητας και της ελεγκτικής δράσης της Διοίκησης με σκοπό την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος, είναι η απλούστευση της διαδικασίας, δυνάμει του άρθρου 56 Ν. 4759/2020, βάσει του οποίου η έκδοση της οικοδομικής άδειας από την οικεία ΥΔΟΜ, πραγματοποιείται αυτοματοποιημένα και δεν προβλέπεται κανένας προέλεγχος της νομιμότητας αυτών, εναποθέτοντας, έτσι, η Διοίκηση πλήρως την εμπιστοσύνη της στην αξιοπιστία του μηχανικού του αιτούντος ιδιώτη που υπογράφει την σχετική μελέτη και τεχνική έκθεση. Ως εκ τούτου, η Διοίκηση επιφυλάσσεται να μπορεί να παρεμβαίνει μόνο εκ των υστέρων, μάλιστα δειγματοληπτικά, για να ελέγχει την νομιμότητα των οικοδομικών αδειών που έχει ήδη εγκρίνει⁶². Άλλωστε, λόγω της γνωστής υποστελέχωσης των ΥΔΟΜ των διαφόρων Δήμων, στην πράξη καθίσταται σχεδόν ανέφικτο, αυτή η έστω εκ των υστέρων εξέταση να είναι πλήρης και να ικανοποιεί την στόχευση για νομιμότητα της δημόσια δράσης, με τα εχέγγυα της αξιοπιστίας και της αξιοκρατίας⁶³.

Άλλωστε, ήδη ο νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος την λυπηρή πραγματικότητα, προβαίνει, στην πραγματικότητα, σε ένα δικαιοκρατικό συμβιβασμό, τονίζοντας πως ο εκ των υστέρων ασκούμενος δειγματοληπτικός έλεγχος θα λαμβάνει χώρα ανά εξάμηνο, και κατά

⁵⁹ Αρ. 27 §6 εδ. α' ΝΟΚ.

⁶⁰ Αρ. 27 §6 εδ. β' ΝΟΚ.

⁶¹ Αναλυτικά για το τη διαδικασία έκδοσης της οικοδομικής άδειας, την μετεξέλιξη αυτής μέχρι και τον Ν. 4759/2020 καθώς τις λεπτομέρειες ισχύος, ανάκλησης ή παράτασης αυτής μπορεί να βρει κανείς και ακολούθως: Γεωργία Γιαννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας, ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ', 1. “Η οικοδομική άδεια”, σελ. 267 κι επ., ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2η έκδοση αναθεωρημένη 2022, Αθήνα.

⁶² Σαφώς εδώ θα μπορούσε εύλογα να ισχυριστεί κανείς πως εγείρονται ζητήματα συνταγματικής νομιμότητας που αφορούν τόσο τον ρόλο της Διοίκησης για την προστασία του περιβάλλοντος, δυνάμει του άρθρου 24 του Συντάγματος, όσο και της ασφάλειας και βεβαιότητας του δικαίου (που αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου, αρ. 25 §1), η οποία ακροβατεί λόγω την επαπειλής της εκ των υστέρων ακύρωσης μιας οικοδομικής άδειας, η οποία με το αυτοματοποιημένο σύστημά έγκρισης είχε “περάσει” το πρώτο αυτό στάδιο ελέγχου.

⁶³ Πέραν των συνταγματικών διατάξεων που ενδεχομένως θίγονται από την εν λόγω διαδικασία έκδοσης οικοδομικών εργασιών (βλ. αμέσως προηγούμενη υποσημείωση), τίθεται ίσως και το θέμα της άνισης μεταχείρισης των πολιτών (άρ. 4 Σ.), δεδομένου ότι η ευδοκίμηση και η υλοποίηση της οικοδομικής άδειας ενός εναπόκειται και στην τύχη του μη εκ των υστέρων ελέγχου της από τη Διοίκηση, παρ' ό,τι, κατ' ουσίαν, μπορεί να μην τηρεί τις πολεοδομικές και οικοδομικές διατάξεις και να ήταν, ως εκ τούτου, ακυρωτέα, όπως δηλαδή κρίθηκε ενδεχομένως μια άλλη οικοδομική άδεια, επειδή απλώς έτυχε να ελεγχθεί.

ποσοστό 30% των αδειών που έχουν στο μεταξύ εκδοθεί⁶⁴, με παράλληλη βεβαίως ελεγκτική διαδικασία να προβλέπεται και για την ισχύ οικοδομικών αδειών, έναντι των οποίων έχει ασκηθεί η καταγγελία που προβλέπει ο νόμος⁶⁵. Διαπιστώνουμε, λοιπόν, πως η στόχευση του Ν. 4759/2020 για ριζική απλούστερη και επιτάχυνση του πολεοδομικού σχεδιασμού, δεν επιμετρά τίποτα στο διάβα της, δεδομένου πως πραγματοποιούνται υποχωρήσεις ως προς τα εχέγγυα του ελέγχου της Διοίκησης σε τομείς δραστηριότητας πολύ κοντά στον πυρήνα της κρατικής δράσης. Πρόκειται για έναν άχαρο ρόλο που βεβαίως αναλαμβάνουν οι Υπηρεσίες των Δήμων, δεδομένου, ότι ούτε μπορούν προληπτικά να ελέγχουν τις οικοδομικές άδειες, έχουν δηλαδή δεσμία αρμοδιότητα να τις εκδώσουν - εφόσον στο σύστημα ηλεκτρονικής υποβολής διαπιστώνεται ότι έχουν αναρτηθεί όλα τα τυπικά απαραίτητα στοιχεία από τον ιδιώτη - αλλά είναι ταυτόχρονα και οι μόνες υπεύθυνες, κατόπιν εορτής, να έρθουν να “μαζέψουν τα ασυμμάζευτα” και να προσδώσουν σ’ όλη την διαδικασία μια - ας μας επιτραπεί η έκφραση - επίφαση νομιμότητας. Σαφώς, ο τρόπος και η διαδικασία διενέργειας του εν λόγω δειγματοληπτικού ελέγχου καθορίζεται με απόφαση του ΥΠΕΝ⁶⁶. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σε περίπτωση αναστολής ισχύος της οικοδομικής άδειας, αυτό γίνεται με πράξη του Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

2.3. Έλεγχος του δομημένου περιβάλλοντος

Ένα πολύ σημαντικό κεφάλαιο, μείζον για την εξασφάλιση της εν τοις πράγμασι προστασίας της ποιότητας του δομημένου περιβάλλοντος εντός των οικιστικών συνόλων της χώρας είναι το Κεφάλαιο Ε’ του Νόμου 4759/2020 σε συνδυασμό με τις σχετικές διατάξεις του Ν. 4495/2017 (ΦΕΚ 167/Α/03.11.2017). Από τα άρθρα του οικείου κεφαλαίου θα ασχοληθούμε με τα όργανα που προβλέπονται για να ελέγχουν την τήρηση των πολεοδομικών και οικοδομικών διατάξεων, και την λειτουργική και διοικητική τους αλληλεξάρτηση με τους ΟΤΑ, αν αυτή υφίσταται.

i. Τα γνωμοδοτικά όργανα

Στην κορυφή της ιεραρχικής διοικητικής πυραμίδας βρίσκεται το Κεντρικό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής (ΚΕ.Σ.Α.)⁶⁷, το οποίο ιδρύεται και συγκροτείται με απόφαση του ΥΠΕΝ και αποτελεί Διεύθυνση του Υπουργείου⁶⁸. Είναι εννεαμελές συλλογικό όργανο και αποτελείται από ειδικούς επιστήμονες, νομικούς και ανώτατα μέλη της ΥΠΕΝ⁶⁹. Κατόπιν τούτου,

⁶⁴ Αρ. 56 §2 Ν. 4759/2020.

⁶⁵ Αρ. 56 §3 Ν. 4759/2020.

⁶⁶ Αρ. 56 §4 Ν. 4759/2020.

⁶⁷ Αντιστοίχως προβλέπονται και η ίδρυση του Κεντρικού Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής Αιγαίου (ΚΕ.Σ.Α.Α.) καθώς και του Κεντρικού Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής Μακεδονίας Θράκης (ΚΕ.Σ.Α.ΜΑ.Θ.).

⁶⁸ Άρθρο 13 §1 Ν. 4495/2017.

⁶⁹ Άρθρο 15 §1 Ν. 4495/2017.

θεσμοθετούνται τα Περιφερειακά Συμβούλια Αρχιτεκτονικής (ΠΕ.Σ.Α.), τα οποία συγκροτούνται στην έδρα κάθε Περιφερειακού Παρατηρητηρίου, ως πενταμελή συλλογικά όργανα, στα οποία υπάρχει σημαντική εκπροσώπηση της οικείας Περιφέρειας⁷⁰. Τέλος, ιδρύονται με απόφαση του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τα κατά τόπους Συμβούλια Αρχιτεκτονικής (Σ.Α.), με έδρα τους την έδρα της οικείας Περιφερειακής Ενότητας κάθε Περιφέρειας⁷¹. Εφόσον υφίσταται ανάγκη, μπορούν να θεσμοθετούνται και παραπάνω του ενός Σ.Α. σε κάθε ΠΕ⁷². Και αυτά είναι πενταμελή συλλογικά όργανα και τα μέλη τους σε μεγάλο ποσοστό προέρχονται από την οικεία Περιφέρεια⁷³.

Τα παραπάνω συμβούλια είναι γνωμοδοτικά όργανα, επιφορτισμένα, με το εξειδικευμένο προσωπικό που διαθέτουν, να συνεπικουρούν τα αποφασίζοντα όργανα της Διοίκησης (Υπουργός και έτερο διοικητικό προσωπικό του ΥΠΕΝ, Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Περιφερειάρχης και λοιπά όργανα Περιφέρειας, Δήμαρχος και λοιπά όργανα του Δήμου). Όπως είναι φυσικό, οι αρμοδιότητες του ΚΕ.Σ.Α. ασκούνται σε εθνικό επίπεδο - ενδεχομένως και σε περιφερειακό στο πλαίσιο μιας γενικότερης κατεύθυνσης αρχιτεκτονικού σχεδιασμού⁷⁴. Αντιστοίχως, τα ΠΕ.Σ.Α. είναι αρμόδια να αποφασίζουν επί των προσφυγών που υποβάλλονται κατά των γνωμοδοτήσεων των Συμβουλίων Αρχιτεκτονικής στις περιπτώσεις που προβλέπει ο νόμος, καθώς και να ελέγχουν τις υπαγωγές αυθαίρετων κατασκευών που έχουν ανεγερθεί σε διατηρητέα κτίρια, σύμφωνα με το άρθρο 117 Ν. 4495/2017⁷⁵. Τα Σ.Α. δε, παρέχουν σύμφωνη γνώμη - που σημαίνει ότι τοπεριεχόμενο της γνωμοδοτικής διαδικασίας καθίσταται δεσμευτικό για το αποφασίζον όργανο⁷⁶ - για οικοδομικά και πολεοδομικά ζητήματα τόπων ιδιαίτερης περιβαλλοντικής και αρχιτεκτονικής προστασίας⁷⁷.

Πέραν των διαφόρων βαθμών Αρχιτεκτονικών Συμβουλίων, προβλέπεται και η συγκρότηση Παρατηρητηρίων Δομημένου Περιβάλλοντος, με την ίδια ιεραρχική ταξινόμηση που αναλύσαμε και για τα Συμβούλια. Ως εκ τούτου, ως ανώτερο όργανο ιδρύεται και συγκροτείται, ως Διεύθυνση της Γενικής Διεύθυνσης Χωρικού Σχεδιασμού του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, το Παρατηρητήριο Ελέγχου Δομημένου Περιβάλλοντος και Εφαρμογής Σχεδιασμού⁷⁸. Σε περιφερειακό επίπεδο, συστήνεται ως Περιφερειακή Διεύθυνση τα Περιφερειακά Παρατηρητήρια Ελέγχου Δόμησης, με ταυτόσημη κατά τρόπον αρμοδιότητα με αυτή της οικείας Περιφέρειας⁷⁹, ενώ στην έδρα κάθε ΠΕ συστήνονται ως όργανα της Περιφέρειας Τμήματα με τίτλο “Τοπικά Παρατηρητήρια Ελέγχου Δόμησης”, με ταυτόσημα κατά τρόπον αρμοδιότητα με αυτή της οικείας ΠΕ, ενώ ιεραρχικώς υπάγονται στα αντίστοιχα

⁷⁰ Άρθρο 12 §1 Ν. 4495/2017.

⁷¹ Άρθρο 7 §1 Ν. 4495/2017, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 46 Ν. 4759/2020.

⁷² Άρθρο 7 §1 εδ. α Ν. 4495/2017, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 46 Ν. 4759/2020.

⁷³ Άρθρο 8 §1 Ν. 4495/2017.

⁷⁴ Άρθρο 14 § 1 Ν. 4495/2017, όπως τροποποιήθηκε από το άρ. 47 Ν. 4759/2020.

⁷⁵ Άρθρο 12 § 2 Ν. 4495/2017.

⁷⁶ Άρθρο 20 §2 ΚΔΔιαδ.

⁷⁷ Άρθρο 7 §1 και 3 Ν. 4495/2017, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 46 Ν. 4759/2020.

⁷⁸ Άρθρο 1 Ν. 4495/2017.

⁷⁹ Άρθρο 2 §1 Ν. 4495/2017.

Περιφερειακά Παρατηρητήρια⁸⁰. Όλα τα σχετικά με την ίδρυση, συγκρότηση και λειτουργία των παραπάνω διοικητικών οργάνων καθορίζονται από σχετικό ΠΔ, το οποίο εκδίδεται κατόπιν πρότασης των καθ' ύλην αρμοδίων Υπουργών που κατονομάζει η διάταξη⁸¹. Οι αρμοδιότητες των Παρατηρητηρίων⁸² και πάλι διαφοροποιούνται κατά τόπον, ανάλογα με την χωρική τους αναφορά, ενώ διατηρούν ελεγκτικό και εποπτικό ρόλο για ποικίλα θέματα που αφορούν την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος καθώς και την ομαλή λειτουργία των διαφόρων γνωμοδοτικών οργάνων, όπως είναι τα Συμβούλια Αρχιτεκτονικής, που αναφέραμε ως άνω ή τα Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων, που θα αναλύσουμε αμέσως παρακάτω.

Ανάλογη διοικητική διαστρωμάτωση υφίσταται και για τα εν λόγω Συμβούλια, δηλαδή σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό/επίπεδο ΠΕ. Αρχικώς, ανώτερο όργανο αποτελεί το Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.)⁸³, το οποίο μαζί με το κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων Β' (ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α. Β'), συγκροτείται με απόφαση του ΥΠΕΝ, με το πρώτο να είναι ενδεκαμελές συλλογικό όργανο⁸⁴ και το δεύτερο εννεαμελές συλλογικό όργανο⁸⁵ του Υπουργείου Αντιστοίχως. Βεβαίως υφίστανται τα οικεία Περιφερειακά Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΠΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.), πενταμελή συλλογικά όργανα⁸⁶, τα οποία συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, στην έδρα κάθε Περιφέρειας⁸⁷. Τέλος, σε επίπεδο ΠΕ ιδρύονται και συγκροτούνται με απόφαση του Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης τουλάχιστον 2 τον αριθμό, με έδρα την έδρα της ΠΕ, Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.)⁸⁸. Αυτά είναι πενταμελή συλλογικά όργανα, με έντονη εκπροσώπηση των ΟΤΑ, στα μέλη της σύνθεσής τους⁸⁹.

Αντιστοίχως με τις υπόλοιπες κατηγορίες των οικίων γνωμοδοτικών συμβουλίων, έτσι και τα εν λόγω, ασκούν τις αρμοδιότητές τους ανάλογα με την χωρική τους αναφορά, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ο ρόλος του είναι τόσο γνωμοδοτικός όσο και αποφασιστικός, σε περίπτωση που εξετάζουν προσφυγές κατά των πράξεων κατώτερων σε

⁸⁰ Άρθρο 2 §2 Ν. 4495/2017.

⁸¹ Άρθρο 2 §3 Ν. 4495/2017.

⁸² Για πιο αναλυτικά βλέπε τα οριζόμενα στα άρθρα 3 έως και 6 του Ν 4495/2017. Με νεώτερη πρόβλεψη του άρθρου 49 Ν. 4759/2020, ορίζεται ρητώς ότι μέχρι την συγκρότηση των Τοπικών Παρατηρητηρίων, οι πάσης φύσεως ελεγκτικές αρμοδιότητες ασκούνται από την οικεία Υπηρεσία Δόμησης (Υ.ΔΟΜ), ενώ αυτές οι αρμοδιότητες μπορεί να ασκούνται και από την Κεντρική Υ.ΔοΜ.

⁸³ Αντιστοίχως με το ΚΕ.Σ.Α., προβλέπεται κι εδώ η συγκρότηση, πέραν του ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α., του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων, Μακεδονίας Θράκης (ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α. ΜΑ.Θ.) καθώς και του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων Αιγαίου (ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.Α.).

⁸⁴ Άρθρο 24 §2 Ν. 4495/2017.

⁸⁵ Άρθρο 24 §2Α Ν. 4495/2017.

⁸⁶ Άρθρο 22 §2 Ν. 4495/2017.

⁸⁷ Άρθρο 22 §1 Ν. 4495/2017.

⁸⁸ Άρθρο 20 §1 Ν. 4495/2017.

⁸⁹ Άρθρο 20 §2 Ν. 4495/2017, όπως τροποποιήθηκε από το άρ. 48 Ν. 4759/2020.

ιεραρχία διοικητικών οργάνων που αφορούν την τήρηση και την ορθή εφαρμογή της πολεοδομικής και οικοδομικής νομοθεσίας⁹⁰.

3. Λοιποί τομείς προστασίας

3.1. Υδατορέματα

Προχωρώντας στην εννοιολογική διασάφηση των υδατορεμάτων, παρατηρούμε ότι ο σχετικός Νόμος 3010/2002 (ΦΕΚ 91/Α/25.4.2002) επιλέγει “τον νομικό ορισμό της έννοιας”, ενώ θεωρία και νομολογία μας παραθέτουν και την λειτουργική, φυσική έννοια του όρου, ως τμήματος δηλαδή του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Βάσει του άρθρου 5 §1 Ν. 3010/2002, “τα υδατορέματα ορίζονται ως οι μη πλεύσιμοι ποταμοί, οι χείμαρροι, τα ρέματα και ρυάκια, που βρίσκονται εντός ή εκτός ρυμοτομικού σχεδίου ή εντός οικισμών που δεν έχουν ρυμοτομικό σχέδιο”, ενώ στην θεωρία αναφέρονται ως ένα ειδικότερο στοιχείο του υδάτινου περιβάλλοντος⁹¹. Κατά τη νομολογία τέλος, τα ρέματα αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος και ειδικότερα ως υδρογεωλογικά φαινόμενα, ως πτυχώσεις του εδάφους, με τις οποίες συντελείται η απορροή των πλεοναζόντων υδάτων προς την θάλασσα και τα οποία εκτός από παράγοντες αντιπλημμυρικής προστασίας αποτελούν επιπλέον φυσικούς αεραγωγούς, μαζί δε με τη χλωρίδα και την πανίδα τους ιδιαίτερα οικοσυστήματα, τα οποία έχουν ζωτική σημασία για το φυσικό και το οικιστικό περιβάλλον, ιδίως όταν διασχίζουν οικισμούς⁹².

Μιλώντας για τα ρέματα θα πρέπει να διευκρινίσουμε πως η μελέτη μας θα επικεντρωθεί στην σχέση των ρεμάτων με την ποιότητα του οικιστικού περιβάλλοντος, το οποίο διαρρέουν. Επομένως, δύο είναι οι σημαντικοί τομείς, στους οποίους επικεντρωνόμαστε, η οριοθέτηση του ρεύματος καθώς και η ανάπτυξη τεχνικών έργων πέριξ αυτού. Στην πραγματικότητα οι δύο αυτές διαδικασίες είναι αλληλένδετες δεδομένου, ότι δεν επιτρέπεται καμία τεχνική ανάπτυξη που κρίνεται ότι ενδέχεται (πρόληψη-προφύλαξη) να επηρεάσει την ροή ή την κοίτη ενός ρεύματος, χωρίς προηγουμένως να έχει προβεί η πολιτεία στον ακριβή καθορισμό της οριογραμμής του. Το ίδιο, όμως, δεν ισχύει και αντιστρόφως, εφόσον η οριοθέτηση κάθε ρεύματος είναι υποχρεωτική ανεξαρτήτως του αν πρόκειται να χωροθετηθούν έργα πλησίον του και υπάγεται στην υποχρέωση της Διοίκησης για ολοκληρωμένο σχεδιασμό του χώρου και των πόλεων.

⁹⁰ Αναλυτικά, αναφορικά με τις σχετικές αρμοδιότητες μπορεί να βρει κανείς στα άρθρα του Νόμου. Πιο συγκεκριμένα, τα των αρμοδιοτήτων του ΚΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α αναφέρονται στο άρ. 25 Ν. 4495/2017, αυτά των ΠΕ.ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α στο άρ. 23 Ν. 4495/2017, ενώ τέλος τα σχετικά με τις αρμοδιότητες των κατά τόπους ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α. ορίζονται στο άρ. 21 Ν. 4495/2017.

⁹¹ Γλ. Π. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, σελ. 337, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Δ' Έκδοση 2022, Αθήνα.

⁹² ΣτΕ 1320/2021, ΣτΕ ΕΑ 516/2005, ΣτΕ 1801/1995.

i. Διαδικασία οριοθέτησης

Σχετικώς ορίζεται στον Ν. 3010/2002 και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 αυτού. Αφού, στην αρχή δίδονται οι απαραίτητοι ορισμοί, στην συνέχεια περνάμε στην ανάθεση αρμοδιοτήτων αναφορικά με τη διαδικασία οριοθέτησης ολικής ή μερικής. Οι ΟΤΑ διαθέτουν ουσιώδεις αρμοδιότητες που αφορούν όλο το φάσμα της εν λόγω διαδικασίας: από την σύνταξη του απαραίτητου διαγράμματος αποτύπωσης του υδατορέματος και την τεχνική έκθεση, η οποία συνοδεύει ειδικών επιστημονικών μελετών είναι η βάση για την πρόταση της οριοθέτησης επί του παραπάνω διαγράμματος⁹³, μέχρι και την επικύρωση του καθορισμού⁹⁴. Αξιοσημείωτο είναι πάντως πως οι παραπάνω αρμοδιότητες αποδίδονται διαζευκτικώς είτε στους ΟΤΑ⁹⁵ είτε στον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων έργων (ήδη Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας). Μάλιστα, στις περιπτώσεις Ι και ΙΙ της παραγράφου 1 η παράθεση των τυχόν αρμοδίων αρχών γίνεται ελευθέρως χωρίς να φαίνεται ότι προκρίνεται κάποιο συγκεκριμένο όργανο, με τον Υπουργό πάντως να αναφέρεται στο γράμμα της διάταξης πρώτος. Ενδιαφέρον ερμηνευτικό ζήτημα, λοιπόν, ευλόγως θα αποτελούσε ποιος είναι αρμόδιος να κρίνει κάθε φορά την αρμοδιότητα για τον καθορισμό οριογραμμής ρέματος. Απαντήσεις εν προκειμένω, έδωσε η νομολογία του ΣτΕ⁹⁶.

ii. Αντιπλημμυρικά έργα⁹⁷

Αναφορικά με την μελέτη και εκτέλεση έργων αντιπλημμυρικής προστασίας, αρμοδιότητα δύναται να διαθέτουν οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού είτε για απευθείας εκ μέρους τους ανάληψη του έργου είτε για παραχώρησή του, εφόσον αυτά διαρρέουν αποκλειστικά εντός των διοικητικών τους ορίων⁹⁸. Σε περίπτωση που το υδατορέμα εκτείνεται στην επικράτεια περισσότερων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ήδη Περιφερειακών Ενοτήτων⁹⁹), τα εν λόγω έργα δύναται να εκτελούνται από τις αρμόδιες Διευθύνσεις της οικείας Περιφέρειας. Ακόμα για την Περιφέρεια Αττικής προβλέπεται δυνατότητα παραχώρησης της αρμοδιότητας πραγματοποίησης τέτοιων έργων από τον αρμόδιο Υπουργό στις Διευθύνσεις της οικείας Περιφέρειας, με τον έλεγχο, όμως, της έγκρισης των συναφών μελετών να παραμένει στον Υπουργό, εκτός αν ορίζεται ειδικώς διαφορετικά. Σε περίπτωση ενάσκησης τέτοιας αρμοδιότητας από την Περιφέρεια μπορεί "ο έλεγχος τήρησης των κείμενων διατάξεων για τα υδατορέματα στα διοικητικά όρια κάθε νομού" (ήδη ΠΕ) να ανατίθεται στους οικείους ΟΤΑ α' βαθμού¹⁰⁰. Από τα παραπάνω βεβαίως προκύπτουν οι εξής ερμηνευτικές απορίες: Κατά

⁹³ Αρ. 5 §1 Ν. 3010/2002.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Αναλόγως της φύσης τους, σε α' και β' βαθμού

⁹⁶ ΠΕ 184/2003 και ΠΕ 262/2003 Ολομ.

⁹⁷ Γίνεται αναφορά μόνο στις εξειδικευμένες διατάξεις που αφορούν τα έργα για την αποφυγή υπερχειλίσης υδατορεμάτων. Για την γενικευμένη εθνική πολιτική για την πρόληψη και την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών από πλημμύρες βλ. αναλυτικά την αντίστοιχη ενότητα στην επίσημη ιστοσελίδα του ΥΠΕΝ: <https://ypen.gov.gr/perivallon/ydatikoι-poroi/plimmyres/>

⁹⁸ Αρ. 5 §2 Ν. 3010/2002.

⁹⁹ Αρ. 3 Ν. 3852/2010.

¹⁰⁰ Τους "καλλικρατικούς" πλέον Δήμους δηλαδή, του άρ. 2 Ν. 3852/2010

πρώτον, το αμιγώς τοπικού χαρακτήρα ζήτημα αρμοδιότητας, που αφορά του ποια Περιφέρεια είναι αρμόδια σε περίπτωση που ένα υδατορέμα διατρέχει την επικράτεια περισσοτέρων της μίας (και όχι απλώς ΠΕ, όπως αναφέρει η διάταξη). Δεν είναι ξεκάθαρο ποιος διαθέτει την αρμοδιότητα να εξουσιοδοτήσει τα διοικητικά όργανα μιας εκ των Περιφερειών, σε περίπτωση που δεν προβλέπεται ή δεν καθίσταται δυνατή συνεργασία των οικείων υπηρεσιών των δύο διακριτών ΟΤΑ β' βαθμού. Τέλος, και πάλι προβλέπεται τελείως διαζευκτικώς πως αρμοδιότητα για τέτοια έργα διαθέτουν ούτε οι ΟΤΑ είτε ο αρμόδιος Υπουργός, ενώ αφήνεται στην πλήρη διακριτική ευχέρεια του τελευταίου η απόφαση περί της παραχώρησης αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια, σε περίπτωση που εκ του νόμου τη διαθέτει αυτός.

3.2. Αιγιαλοί

Μιλώντας για την προστασία των αιγιαλών σε συνάρτηση με τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη παραθαλάσσιων οικιστικών συγκροτημάτων, αξίζει προηγουμένως να προσπαθήσουμε με επιστημονικά και νομικά εργαλεία να ορίσουμε την ακριβή σημασία της έννοιας, διαχωρίζοντάς την με αυτή της ακτής ή της παραλίας, για μεθοδολογικούς σκοπούς του παρόντος πονήματος. Είναι αναμφισβήτητο γαρ, ότι ο διαχωρισμός αυτός έχει νομική κυρίως αξία, δεδομένου ότι από περιβαλλοντικής άποψης, οι παραπάνω γεωμορφολογικοί σχηματισμοί συναποτελούν το ιδιαίτερο οικοσύστημα των ακτών ή αλλιώς παράκτιων περιοχών που βεβαίως δεν πρέπει να λογίζεται σε διακριτά τμήματα, όταν πρόκειται για την εξ ολοκλήρου προστασία του. Επειδή, όμως, νομικά αυτή είναι ύλη “που αφορά το φυσικό περιβάλλον”, στο παρόν επικεντρωνόμαστε στην χρήση του αιγιαλού και σε όλα εκείνα τα απαραίτητα στοιχεία που καθιστούν συνετή και περιβαλλοντικά υπεύθυνη την αξιοποίησή του, σε συσχέτιση με το ανθρωπογενές περιβάλλον επί και πλησίον του.

i. Κρίσιμες έννοιες

Αρχικώς, ας προβούμε στις απαραίτητες εννοιολογικές διευκρινίσεις. Βάσει του νέου Νόμου 5092/2024 (ΦΕΚ 33/Α/4.3.2024) αιγιαλός ορίζεται ως “η ζώνη ξηράς που βρέχεται από τη θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της” (άρ 3). Ακόμα, επισημαίνεται στη διάταξη πως ως ουσιώδες στοιχείο φυσικού περιβάλλοντος προστατεύεται από την Πολιτεία, η οποία το διαχειρίζεται, “σύμφωνα με την φύση του και τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του¹⁰¹”. Αξία έχει ο εννοιολογικός διαχωρισμός που γίνεται με το “διακριτό τμήμα αιγιαλού” το οποίο αποτελεί “το αξιοποιήσιμο και προσβάσιμο τμήμα αιγιαλού και παραλίας μεταξύ δύο φυσικών ορίων¹⁰²”, ενώ ως παραλία νοείται¹⁰³ “η ζώνη της ξηράς, συνεχόμενη προς τον αιγιαλό, [...] η οποία δεν μπορεί να εκτείνεται περισσότερο από πενήντα (50) μέτρα από την οριογραμμή του αιγιαλού¹⁰⁴”. Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης,

¹⁰¹ Άρ. 3 περ. α) εδ. β' Ν. 5092/2024.

¹⁰² Άρ. 3 περ. β) εδ. α' Ν. 5092/2024.

¹⁰³ Άρ. 3 περ. γ) Ν. 5092/2024.

¹⁰⁴ Όπως και για την έννοια του αιγιαλού, έτσι και για την αντίστοιχη της παραλίας, πέραν του γεωμορφολογικού κριτηρίου γίνεται συνδυαστικά χρήση και αντίστοιχου νομικού που αφορά τον ρόλο του ως αυτοτελούς στοιχείου

πως εντός της νέας διάταξης δεν υπάρχει ορισμός για την έννοιας της “ακτής ή ακτογραμμής”. Ένας προσήκων ορισμός¹⁰⁵, θεωρεί την ακτή ως τη διαχωριστική γραμμή ξηράς-θάλασσας (άρα την ορίζει με βάσει το γεωμορφολογικό κριτήριο ως διακριτό φυσικό σχηματισμό), η οποία - όπως και ο αιγιαλός - αποτελεί βεβαίως δημιούργημα της φύσης¹⁰⁶. Σε διεθνείς συνθήκες¹⁰⁷ βεβαίως, αλλά και σε αρκετές αλλοδαπές έννομες τάξεις χρησιμοποιείται ο όρος παράκτια ζώνη (coastal zone), η οποία αποδίδει ενδεχομένως πιο εύστοχα και από γεωμορφολογικής άποψης τον ενιαίο χώρο που υπόκειται στην ιδιαίτερη επίδραση της θάλασσας και στον οποίο τα χερσαία και θαλάσσια οικοσυστήματα τελούν σε στενή αλληλεξάρτηση¹⁰⁸. Παρόλ’ αυτά, τα παραπάνω ενδιαφέρουν κυρίως νομικά από την άποψη της όσο το δυνατόν ολιστικότερης προστασίας του ενιαίου χερσαίου-θαλάσσιου οικοσυστήματος, το οποίο δεν αποτελεί αυτό καθαυτό αντικείμενο της μελέτης μας¹⁰⁹. Τέλος, ένας τελευταίος χρήσιμος εννοιολογικός προσδιορισμός είναι αυτός του “παλαιού αιγιαλού¹¹⁰”, ο οποίος αποτελεί “τη ζώνη ξηράς, η οποία προκύπτει από τη μετατόπιση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα, (που) οφείλεται σε φυσικά αίτια (φυσικές προσχώσεις) ή νόμιμα τεχνικά έργα¹¹¹ και προσδιορίζεται από τη νέα γραμμή του αιγιαλού και το όριο του παλαιότερα υφιστάμενου αιγιαλού”.

ii. Οριοθέτηση, αξιοποίηση, προστασία και έλεγχος

Η οριοθέτηση αιγιαλών πραγματοποιείται από πολυμελή επιτροπή, η οποία συστήνεται κατόπιν απόφασης του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών σε επίπεδο ΠΕ, αποτελούμενη μεταξύ άλλων από “[...] δ) υπάλληλο δημόσιας υπηρεσίας που εδρεύει στην ίδια περιφερειακή ενότητα ή περιφέρεια με ειδικότητα γεωλόγου και, αν δεν υπάρχει, γεωλόγο που είναι εγγεγραμμένος στο Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, και ε) υπάλληλο της Διεύθυνσης Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της οικείας αποκεντρωμένης διοίκησης. Προκύπτει λοιπόν, πως η εκπροσώπηση ΟΤΑ στη εν λόγω επιτροπή είναι περιορισμένη, και σαφώς δεν αποτελεί την πλειοψηφία¹¹². Μάλιστα, στη διάταξη αναφέρεται ακόμα πως “[...] Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μετά από εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών δύναται να συσταθεί και δεύτερη επιτροπή,

του φυσικού περιβάλλοντος που χρήζει ενιαίας προστασίας ως έννομο αγαθό και του σκοπό της που αφορά τη διατήρηση και προστασία των ακτών από τη διάβρωση και προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα.

¹⁰⁵ Γλ. Π. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, σελ. 358, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Δ’ Έκδοση 2022, Αθήνα.

¹⁰⁶ Άρα δεν αφορά τις ανθρωπογενείς παρεμβάσεις

¹⁰⁷ Ευρωπαϊκός Παράκτιος Χάρτης (1981), Ατζέντα 21 του Ρίο, αρχή 17.

¹⁰⁸ Γλ. Π. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, σελ. 361, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Δ’ Έκδοση 2022, Αθήνα.

¹⁰⁹ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. <https://ypen.gov.gr/perivallon/ydatikoi-poroi/thalassia-stratigiki/>, Τελευταία Προσπέλαση: 17/11/2024.

¹¹⁰ Αρ. 3 περ. ε) εδ. Ν. 5092/2024.

¹¹¹ Εν προκειμένω συμπεριλαμβάνονται και μετατοπίσεις της ακτογραμμής δυνάμει και ανθρωπογενών επεμβάσεων.

¹¹² Διευκρινιστικά αναφέρεται πως η Αποκεντρωμένη Διοίκηση αποτελεί τοπική επέκταση του κράτους, επιτυγχάνοντας την αποκέντρωση κάποιων εξουσιών της κεντρικής διοίκησης και δεν πρέπει να συγχέεται με τα όργανα της Αυτοδιοίκησης, μολονότι στα περισσότερα τοπικά θέματα μοιράζονται αρμοδιότητες.

στην οποία μπορούν να συμμετέχουν μέλη με τις ιδιότητες της παρούσας χωρίς περιορισμό συνδεδεμένο με τοπική αρμοδιότητα¹¹³. Κατά αυτής της απόφασης δύναται να ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή ενώπιον δευτεροβάθμιας επιτροπής, εκ των μελών της οποίας κανείς δεν εκπροσωπεί ΟΤΑ α' ή β' βαθμού εντός των ορίων των οποίων βρίσκεται ο οριοθετούμενος αιγιαλός¹¹⁴.

Άλλωστε, στο άρθρο 6 §1 του οικείου Νόμου ορίζεται πως τόσο ο αιγιαλός όσο και η παραλία ανήκουν στη δημόσια κτήση και αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα¹¹⁵. Από την εν λόγω σύμβαση παραχώρησης τμήματος του αιγιαλού για απλή χρήση¹¹⁶ αποδίδονται στον οικείο Δήμο, εντός των ορίων του οποίου εκτείνεται ο εκάστοτε αιγιαλός, το 60% επί του ανταλλάγματος. Αυτό δικαιολογείται από την άποψη, πως παρόλο που οι Δήμοι, όπως έχει καταστεί εναργές, δεν διαθέτουν ουσιαστικές αρμοδιότητες ως προς την οριοθέτηση και την αξιοποίηση των αιγιαλών¹¹⁷, διατηρούν, εντούτοις, ελεγκτικές αρμοδιότητες που αφορούν τόσο την περιβαλλοντική προστασία των παραχωρούμενων εκτάσεων αλλά και την γενικότερη τήρηση των συμβατικών υποχρεώσεων¹¹⁸ που έχει αναλάβει ο παραχωρησιούχος.

Πιο συγκεκριμένα, στο άρ. 14 του οικείου αναφέρονται αναλυτικά οι υποχρεώσεις των δήμων ως προς τους αιγιαλούς και τις παραλίες της χωρικής τους αρμοδιότητας, οι οποίες έχουν ως εξής:

“Οι Δήμοι [...]

α) μεριμνούν για τον καθημερινό καθαρισμό των κοινόχρηστων χώρων αρμοδιότητάς τους. Αν ο παραχωρησιούχος δεν τηρεί την υποχρέωση για καθαριότητα του παραχωρηθέντος χώρου της περ. δ) της παρ. 3 του άρθρου 8, περί υποχρεώσεων του παραχωρησιούχου, ο οικείος δήμος καθαρίζει τον παραχωρούμενο χώρο και καταλογίζει τις σχετικές δαπάνες στον παραχωρησιούχο,

β) αναρτούν, ύστερα από συνεργασία με την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία, σε εμφανές σημείο κάθε διακριτού τμήματος αιγιαλού ή παραλίας, πινακίδα με το σχέδιο του διακριτού τμήματος αιγιαλού και παραλίας, επί του οποίου επισημαίνονται όλες οι παραχωρήσεις επ' αυτού,

¹¹³ Άρ. 5 §3 Ν. 5092/2024.

¹¹⁴ Άρ. 5 §4 Ν. 5092/2024.

¹¹⁵ Σε αντιδιαστολή με τον παλαιό αιγιαλό που ανήκει ρητά στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου (άρ. 6 §5 Ν. 5092/2024).

¹¹⁶ Την οποία στις περιπτώσεις που τη συνάπτει το Ελληνικό Δημόσιο, εκπροσωπείται από την αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία (άρ. 7 §2 σε συνδυασμό με §1 Ν. 5092/2024).

¹¹⁷ Δεν αποτελεί εξαίρεση η γνώμη που προβλέπει το άρ 9 §1, δεδομένου ότι αυτή ως εκ της νομικής της φύσης (ΚΔΔιαδ άρ. 20 §2) δεν είναι δεσμευτική για την απόφαση του οικείου Υπουργού, ενώ σε κάθε περίπτωση διατηρείται ανεξαρτήτως το δικαίωμα να προβαίνει σε περαιτέρω παραχωρήσεις τμημάτων αιγιαλού και παραλίας (βλέπουμε αντίστοιχη λογική με το καθεστώς των απλών γνώμων των Δήμων που εφαρμόζεται και κατά τη διαδικασία έγκρισης των σχεδίων α' επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως εξηγήσαμε και ανωτέρω).

¹¹⁸ Με minimum όσες μνημονεύονται στο άρ. 8 Ν. 5092/2024.

γ) αναρτούν στην ιστοσελίδα τους τα στοιχεία της περ. β) για κάθε παραχώρηση εντός των γεωγραφικών τους ορίων,

δ) τηρούν τις υποχρεώσεις του άρθρου 7 του π.δ. 71/2020 (Α' 166) για την έγκαιρη πρόσληψη ναυαγοσωστών, πριν από την 31η Μαρτίου εκάστου έτους, τη διάθεση του κατάλληλου εξοπλισμού, την τοποθέτηση κατάλληλων παρατηρητηρίων ναυαγοσωστών και γενικώς για τη λήψη μέτρων προστασίας και ασφάλειας των λουομένων, των εργαζομένων και όσων γενικά κινούνται στους χώρους αυτούς,

ε) εγκαθιστούν τις ειδικές πλατφόρμες πρόσβασης των ατόμων με αναπηρία στα σημεία που προβλέπει η απόφαση της παρ. 1 του άρθρου 9, περί καθορισμού αιγιαλών και παραλίων που μπορούν να παραχωρηθούν για απλή χρήση, κατόπιν πλειοδοτικής δημοπρασίας,

στ) ενημερώνουν άμεσα τις κατά τόπους Αστυνομικές Αρχές και Κτηματικές Υπηρεσίες, μέσω των εντεταλμένων οργάνων τους, σε περίπτωση διαπίστωσης καταπατήσεων ή αυθαίρετων επεμβάσεων επί των κοινόχρηστων χώρων, προκειμένου να ληφθούν μέτρα προστασίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία,

ζ) ασκούν τις ελεγκτικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 17, περί ελέγχων, και συμμετέχουν στις ομάδες κοινού ελέγχου,

η) απομακρύνουν τα κινητά στοιχεία από χώρους αυθαίρετης κατάληψης αιγιαλού και παραλίας εντός της προθεσμίας της παρ. 7 του άρθρου 18 και τα φυλάσσουν σε δικούς τους χώρους.

Από τα παραπάνω προκύπτει, ως εκ τούτου, εναργώς πως οι αρμοδιότητες είναι αμιγώς κατασταλτικής, ελεγκτικής φύσης και παραπέμπουν περισσότερο σε μια εν είδει διοικητική αστυνομία, χωρίς ιδιαίτερο περιθώριο εκτίμησης των υφιστάμενων καταστάσεων για την άσκηση διακριτικής ευχέρειας.

3.3. Ατμοσφαιρική Ρύπανση και προστασία της ποιότητας του αέρα

Οι προσπάθειες για την βελτίωση της ποιότητας του αέρα και την προστασία της ατμόσφαιρας από ρυπογόνα σωματίδια, επικίνδυνα τόσο για την οικολογική ισορροπία όσο και για την ανθρώπινη υγεία, ιδίως εντός και πλησίον μεγάλων αστικών και βιομηχανικών κέντρων δεν είναι καινούριες. Ειδικά σε διεθνές και ενωσιακό επίπεδο τέτοιες συζητήσεις και προτεινόμενες λύσεις έχουν τεθεί εδώ και πολλές δεκαετίες. Στο πλαίσιο του παρόντος, δεν έχουμε βέβαια την πολυτέλεια να καταπιαστούμε με αυτές τις δράσεις λεπτομερειακώς, αντ' αυτού θα αρκεστούμε, μέσα κυρίως από την μελέτη της εθνικής νομοθεσίας, κατόπιν της ενσωμάτωσης των κυριότερων σχετικών Ευρωπαϊκών Οδηγιών, να διαλευκάνουμε αν τυχόν διαδραματίζουν κάποιον ουσιαστικό ρόλο στην πρόληψη, την επιτήρηση και την αντιμετώπιση της επιδείνωσης της ποιότητας του αέρα οι ΟΤΑ. Επ' αυτού, θα αναλύσουμε διατάξεις της ενσωματωμένης πλέον στην ελληνική έννομη τάξη Οδηγίας 2008/50/ΕΚ για την ποιότητα του

ατμοσφαιρικού αέρα και τον καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη καθώς και τις προβλέψεις του Εθνικού Προγράμματος Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης, το οποίο εγκρίθηκε σύμφωνα με την Κ.Υ.Α υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΚΑΠΑ/5615/121/2021 (ΦΕΚ Β'182)

i. Η Οδηγία 2008/50/ΕΚ¹¹⁹

Η παρούσα Οδηγία, όπως ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία¹²⁰, θέτει το πλαίσιο και τη γενική διαδικασία για την πρόληψη αλλά και την εκ των υστέρων αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Για την μελέτη μας, έχει ενδιαφέρον δεδομένου, ότι μεταξύ άλλων η ποιότητα του αέρα είναι ζωτικής σημασία για τη διαβίωση σε οικιστικά σύνολα, ιδίως όσο μεγαλύτερο είναι αυτά και, άρα, υποστηρίζουν αυξητικά περισσότερες παραγωγικές και βιομηχανικές δραστηριότητες, φύσει ρυπογόνες για την ατμόσφαιρα. Συνεπικουρώντας, την νομοθετική στόχευση της Οδηγίας αυτής, υφίστανται άλλες 4¹²¹ οι οποίες, συμπληρώνουν την ενιαία ενωσιακή νομοθετική δράση για την προστασία της ποιότητας του αέρα. Ποιος, όμως, ο ρόλος των ΟΤΑ στην παρούσα; Υπάρχουν διατάξεις που ρητά αποδίδουν αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, ως επί το πλείστον, σε όργανα των εκάστοτε Περιφερειών.

Αρχικώς, στο άρθρο 3 ορίζονται, μεταξύ άλλων, πως για την εν γένει επίτευξη των βασικών στόχων-πλαισίου που θέτει η Οδηγία¹²² συναρμόδιες με την Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ είναι “[...] οι αρμόδιες για θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής και ποιότητας περιβάλλοντος υπηρεσίες των Περιφερειών, όπως εκάστοτε τροποποιούνται και ισχύουν¹²³”, ενώ ακόμα προβλέπεται πως “[...] Για την εκτίμηση της ποιότητας του ατμοσφαιρικού αέρα ορίζεται ως αρμόδιο το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής¹²⁴ με τις ως άνω αρμόδιες περιφερειακές υπηρεσίες”¹²⁵ και τέλος ορίζεται ακόμα πως “Για την εγκατάσταση, σε αντιπροσωπευτικές θέσεις εθνικού δικτύου, σταθμών για την παρακολούθηση της ποιότητας της ατμόσφαιρας και την παρακολούθηση της λειτουργίας τους, αρμόδιες είναι οι περιφερειακές υπηρεσίες, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 210 του ν. 3852/2010 σχετικά με τις αρμοδιότητες των Μητροπολιτικών

¹¹⁹ Το πλέγμα προστασίας της ποιότητας του αέρα συμπληρώνεται από 4 ακόμα ενωσιακές Οδηγίες, όπως αυτές έχουν ενσωματωθεί και ισχύουν στην ελληνική έννομη τάξη, οι οποίες είναι οι ακόλουθες: Οδηγία 2010/75/ΕΚ περί βιομηχανικών εκπομπών, Οδηγία 2001/81/ΕΚ σχετικά με τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους, Οδηγία 2011/92/ΕΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον και Οδηγία 2001/42/ΕΚ σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων.

¹²⁰ Με την ΚΥΑ ΗΠ 14122/549/Ε103, ΦΕΚ 488Β/30.3.11

¹²¹ Βλ. υποσημείωση 119.

¹²² Άρθρο 1 της Οδηγίας.

¹²³ Άρθρο 3 περ. α).

¹²⁴ ήδη ΥΠΕΝ.

¹²⁵ Άρθρο 3 περ. β).

Περιφερειών Αττικής¹²⁶ και Θεσσαλονίκης¹²⁷”. Δύνανται μάλιστα οι γενικές αυτές αρμοδιότητες των Περιφερειών να εξειδικεύονται με ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής¹²⁸.

Στη συνέχεια του σώματος της Οδηγίας προβλέπονται πλήθος ενεργειών και μέτρων που πρέπει να λαμβάνουν οι αρμόδιες αρχές του άρθρου 3 της παρούσης, ώστε να επιτυγχάνονται οι σκοποί που θέτουν τα εκάστοτε άρθρα¹²⁹. Μεταξύ των αρμοδιών αυτών αρχών είναι βεβαίως και οι Διευθύνσεις και οι Υπηρεσίες των Περιφερειών, καθώς όμως, οι αρμοδιότητες εξειδικεύονται με ΚΥΑ, δεν προκύπτει ρητά σε ποιες περιπτώσεις έχουν αρμοδιότητα και ποια είναι τα ακριβή όρια αυτής. Ενδεικτικά οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν την παρακολούθηση και διατήρηση των επιπέδων ρύπανσης κάτω των οριακών τιμών, στα όρια συναγερμού για την προστασία του ανθρώπου, στην συμμόρφωση προς τα τεθειμένα κρίσιμα επίπεδα, στην λήψη των απαιτούμενων μέτρων σε περίπτωση υπέρβασης των ανωτάτων ορίων. Κοινή συνισταμένη πάντως είναι πως οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ αφορούν το στάδιο της παρακολούθησης των επιπέδων ρύπανσης καθώς και στην άμεση αποστολή των απαραίτητων εκθέσεων και πληροφοριών στο αρμόδιο Υπουργείο και όχι στην λήψη πρωτογενώς μέτρων και αποφάσεων για την αντιμετώπιση ή την πρόληψη του προβλήματος της ρύπανσης και της επιδείνωσης του αέρα.

Εν αντιθέσει, με την παραπάνω διαπίστωση, όμως, το άρθρο 23 εισάγει αποφασιστική αρμοδιότητα των Περιφερειών, όσον αφορά την κατάρτιση σχεδίων για την ποιότητα του αέρα. Πιο αναλυτικά, ορίζεται πως “Όταν, σε συγκεκριμένες ζώνες ή οικισμούς, τα επίπεδα των ρύπων υπερβαίνουν κάθε οριακή τιμή ή τιμή στόχο, καθώς και κάθε αντίστοιχο περιθώριο ανοχής, οι αρμόδιες αρχές της παρ. α του άρθρου 3 της παρούσας μεριμνούν ώστε να εκπονούνται σχέδια για την ποιότητα του αέρα για τις εν λόγω ζώνες ή οικισμούς [...]”¹³⁰, ενώ επισημαίνεται πως “σε περίπτωση υπερβάσεων αυτών των οριακών τιμών, για τις οποίες έχει ήδη παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, τα σχέδια [...] θα θεσπίζουν κατάλληλα μέτρα ώστε η περίοδος υπέρβασης να είναι όσο το δυνατόν συντομότερη”. Τα σχέδια [...] μπορούν επιπροσθέτως να περιέχουν ειδικά μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία ευαίσθητων ομάδων του πληθυσμού, περιλαμβανομένων των παιδιών”¹³¹. Αυτά ακριβώς τα σχέδια ενημερώνονται και αποστέλλονται από τις Περιφέρειες στο ΥΠΕΝ και δέον να “[...]”

¹²⁶ Στο οποίο ορίζεται ρητώς πως “Η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και η μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας ασκούν πλέον των αρμοδιοτήτων του άρθρου 186 και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος και του προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Οι λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα αφορούν τους τομείς περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων, μεταφορών και συγκοινωνιών, πολιτικής προστασίας και ασφάλειας, που υπερβαίνουν τα διοικητικά όρια δήμου [...]”. Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με τις συγκεκριμένες αρμοδιότητές του βλ. αναλυτικά ολόκληρο το σώμα του παρόντος άρθρου.

¹²⁷ Άρθρο 3 περ. γ).

¹²⁸ Άρθρο 3 προτελευταίο εδάφιο.

¹²⁹ Βλ. άρθρα ανήκοντα στο “ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΑΤΜΟΣΦΑΙΡΙΚΟΥ ΑΕΡΑ” της οικείας Οδηγίας.

¹³⁰ Άρ. 23 §1 εδ. α.

¹³¹ Άρ. 23 §1 εδ. β,γ.

περιλαμβάνουν τουλάχιστον τις πληροφορίες που αναφέρονται στο τμήμα Α του παραρτήματος XV και μπορεί να περιέχουν μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 24”, ενώ πρέπει να κοινοποιούνται εν συνεχεία “αμελλητί στην Επιτροπή από το ΥΠΕΚΑ (ήδη ΥΠΕΝ), το αργότερο δε δύο έτη μετά το τέλος του έτους κατά το οποίο παρατηρήθηκε η πρώτη υπέρβαση”¹³².

Φτάνοντας στο άρθρο 24 που αφορά τα βραχυπρόθεσμα σχέδια δράσης¹³³, οι ευθύνες των Περιφερειών άπτονται των εξής: “Εάν, σε μια ζώνη ή έναν οικισμό, υπάρχει κίνδυνος τα επίπεδα των ρύπων να υπερβαίνουν ένα ή περισσότερα από τα όρια συναγερμού [...], εκπονούνται σχέδια δράσης, από τις κατά τόπους Περιφέρειες, στα οποία αναφέρονται τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν βραχυπρόθεσμα. για να μειωθούν οι κίνδυνοι από αυτή την υπέρβαση ή να περιοριστεί η διάρκειά της. Εφόσον ο εν λόγω κίνδυνος υπάρχει για μία ή για περισσότερες από τις οριακές τιμές ή τις τιμές στόχους που ορίζονται [...], είναι δυνατό, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, να εκπονούνται σχέδια βραχυπρόθεσμης δράσης”¹³⁴. “[...] Για την Περιφέρεια Αττικής, τις αρμοδιότητες αυτές έχει το ΥΠΕΚΑ, με την επιφύλαξη του άρθρου 210 του ν. 3852/2010”. Στις επόμενες παραγράφους του παρόντος αναλύεται το περιεχόμενο των σχεδίων δράσης, καθώς και υποχρεώσεις των αρμοδίων φορέων περί διαδικασιών διαβούλευσης όλων των ενδιαφερομένων πολιτών, οργανισμών και νομικών προσώπων. Ακόμα, οι Περιφέρειες υποχρεούνται εντός μηνός από την λήψη των σχετικών σχεδίων να αποστέλλουν αναλυτικές πληροφορίες στο Υπουργείο¹³⁵.

Όσον αφορά, τέλος, το “ΚΕΦΑΛΑΙΟ V” της Οδηγίας που ασχολείται με την “Ενημέρωση και Υποβολή εκθέσεων”, οι αρμοδιότητες των Περιφερειών (Υπηρεσιών Περιβάλλοντος συνεπικουρούμενες από τις Υπηρεσίες Δημόσιας Υγείας) περιλαμβάνουν την εξασφάλιση πως όλοι οι ευλόγως ενδιαφερόμενοι¹³⁶ ενημερώνονται κατάλληλα και έγκαιρα για όσα αναλυτικά προβλέπονται στο σώμα του παρόντος (άρ. 26 §1 περ. α) έως δ)). Αναφορικά με την ευθύνη για τη διαβίβαση των σχετικών εκθέσεων, ορίζεται ρητώς πως “Οι αρμόδιες για θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής και ποιότητας περιβάλλοντος υπηρεσίες των Περιφερειών διαθέτουν τα πρωτογενή στοιχεία μετρήσεων προς το ΥΠΕΚΑ (ήδη ΥΠΕΝ) σε μορφή συμβατή με το σύστημα συλλογής του ΥΠΕΚΑ (ήδη ΥΠΕΝ), το αργότερο μέχρι 31/3 του επόμενου έτους από το έτος αναφοράς των μετρήσεων. Τα στοιχεία αυτά με ευθύνη των Περιφερειών θεωρούνται αξιόπιστα και οι αρμόδιες Περιφέρειες οφείλουν να τεκμηριώνουν την αξιοπιστία τους”¹³⁷.

Θέλοντας να μιλήσουμε κάπως πιο αναλυτικά για το περιεχόμενο των ως άνω αναφερθέντων βραχυπρόθεσμων σχεδίων δράσης επικεντρώνουμε το ενδιαφέρον μας στα

¹³² Άρ. 23 §1 εδ. δ,ε,στ.

¹³³ Πιο αναλυτικά για τα βραχυπρόθεσμα σχέδια δράσης, βλ. παρακάτω

¹³⁴ Άρ. 24 §1 εδ. α,β).

¹³⁵ Άρ. 24 §4.

¹³⁶ Βλ. αναλυτικά ποιους περιλαμβάνει, το άρ. 26 §1 της Οδηγίας.

¹³⁷ Άρ. 27 §1.

άρθρα 7,8 και 9 της ΚΥΑ 70601 (ΦΕΚ 3272/Β/23.12.13)¹³⁸. Ως προς το ζήτημα της κήρυξης εφαρμογής των εν λόγω μέτρων, αποτελεί αρμοδιότητα του εκάστοτε καθ' ύλην αρμόδιου Περιφερειάρχη (άρ. 7 παρ. 1 περ. β)). Ακόμα, επισημαίνεται¹³⁹ πως “[...] Η ανακοίνωση κήρυξης της εφαρμογής των μέτρων εκδίδεται μετά από εισήγηση των κατά περίπτωση αρμόδιων υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη την προβλεπόμενη εξέλιξη των μετεωρολογικών συνθηκών, τις μετρήσεις των σταθμών και τα αναμενόμενα αποτελέσματα της εφαρμογής των βραχυπρόθεσμων μέτρων, και πρέπει να καθορίζει σαφώς: α) τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που λαμβάνονται, β) τα συγκεκριμένα χωρικά όρια εφαρμογής των μέτρων, γ) τη διάρκεια ισχύος (έναρξη και λήξη) της εφαρμογής των μέτρων”, ενώ ως προς τα χωρικά όρια εφαρμογής των μέτρων, αυτά [...] “καθορίζονται σε συνεργασία με τις συναρμόδιες υπηρεσίες”. Μπορεί μάλιστα να αναλάβει υποστηρικτικό ρόλο και η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, εφόσον κάτι τέτοιο ζητηθεί από τις αρμόδιες αρχές της Περιφέρειας ή του ΥΠΕΝ¹⁴⁰.

Αρμόδιες για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής καθώς και την τήρηση των παραπάνω μέτρων είναι μεταξύ άλλων “οι αρμόδιες υπηρεσίες περιβάλλοντος των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Περιφερειών εντός του πεδίου της χωρικής αρμοδιότητάς τους”¹⁴¹. Όσον αφορά, τέλος, την Περιφέρεια Αττικής τέτοια καθ' ύλην αρμοδιότητα δεν διαθέτει ο οικείος Περιφερειάρχης, αλλά ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας (άρ. 9 §1)¹⁴².

ii. Το Εθνικό Πρόγραμμα Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης¹⁴³

Το Εθνικό Πρόγραμμα Ελέγχου Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης (ΕΠΕΑΡ)¹⁴⁴ αποτελεί προϊόν της υποχρέωσης που θέτει στα κράτη-μέλη η Οδηγία 2016/2284 (NECD) η οποία αφορά την μείωση εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων. Σε μεγάλο βαθμό αντλεί τις πολιτικές τους αλλά και τα προτεινόμενα μέτρα του από το θεσμοθετημένο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ)¹⁴⁵ αλλά και από μέτρα που αφορούν και άλλους τομείς άμεσα επηρεάζοντας την ποιότητα του αέρα και τα ποσοστά της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, όπως η αγροτική παραγωγή, οι μεταφορές, αλλά και η διαχείριση αποβλήτων, τομείς που βεβαίως ρυθμίζονται και χωριστά, βάσει οικείων νομοθετημάτων ενωσιακής κυρίως αλλά και εθνικής προέλευσης. Ο (γενικός) στόχος του ΕΠΕΑΡ είναι η “[...] επίτευξη των εθνικών δεσμεύσεων μείωσης των ανθρωπογενών ατμοσφαιρικών εκπομπών διοξειδίου του θείου (SO₂), οξειδίων

¹³⁸ Για αναλυτική μελέτη της εν λόγω ΚΥΑ, βλ.: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/legacy/Files/Perivallon/Poiotita%20Atmosfairas/Nomothesia/FEK3272B_KYA70601.pdf](https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/legacy/Files/Perivallon/Poiotita%20Atmosfairas/Nomothesia/FEK3272B_KYA70601.pdf).

¹³⁹ Άρ. 7 §5,6.

¹⁴⁰ Άρ. 7 §7.

¹⁴¹ Άρ. 8 §1 β).

¹⁴² Για τον προσδιορισμό των χωρικών ορίων εφαρμογής των μέτρων της παρούσας βλ. το άρ. 9 § 2 και 3 της ΚΥΑ σε συνδυασμό με το άρ. 3 Ν. 3852/2010.

¹⁴³ Για πιο αναλυτική μελέτη, βλ. την ιστοσελίδα του ΥΠΕΝ, όπως παρατίθεται: <https://ypen.gov.gr/perivallon/poiotita-tis-atmosfairas/ethniko-programma-elegchou-atmosfairikis-rypansis-2/>.

¹⁴⁴ Εγκεκριμένο με την υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΚΑΠΑ/5615/121/2021 (ΦΕΚ Β'182) Κ.Υ.Α.

¹⁴⁵ Λεπτομέρειες για το ΕΣΕΚ, μπορεί κανείς να βρει στην ιστοσελίδα του ΥΠΕΝ: <https://ypen.gov.gr/energeia/esek/>.

του αζώτου (NO_x), πτητικών οργανικών ενώσεων εκτός του μεθανίου (NMVOC), αμμωνίας (NH₃) και λεπτών αιωρούμενων σωματιδίων (ΑΣ2,5)¹⁴⁶ και περιέχει πλειάδα προτεινόμενων μέσων και πολιτικών, δια πολυπαραγοντικών μεθόδων, για να τον επιτύχει. Απ' όλο το σώμα του Προγράμματος¹⁴⁷, όπως αυτό εγκρίθηκε με την οικεία ΥΑ, θα ασχοληθούμε με λίγα μόνο σημεία που αναφέρονται στο ρόλο που πρέπει να διαδραματίσουν οι ΟΤΑ σε επιμέρους τομείς για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Πιο συγκεκριμένα, στον τομέα των προτεραιοτήτων πολιτικής και την σχέση τους με τις προτεραιότητες που καθορίζονται σε άλλους συναφείς τομείς πολιτικής¹⁴⁸, ορίζεται μεταξύ άλλων¹⁴⁹ ότι οι αρμόδιες Διευθύνσεις των Περιφερειών υποχρεούνται, για να εφαρμόζουν τα τοπικά σχέδια, να υποβάλουν εκθέσεις και να παρακολουθούν τα ποσοστά ρύπανσης, να συντονίζουν τις υφιστάμενες υπηρεσίες στην εδαφική τους επικράτεια, να παρακολουθούν την ποιότητα της ατμόσφαιρας, αλλά και να γνωμοδοτούν επί τη ευκαιρία ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις (εν προκειμένου αναφορικά με την ποιότητα του αέρα) κάθε έργου που προτίθεται να χωροθετηθεί εντός της εδαφικής τους επικράτειας. Οι αρμόδιες διευθύνσεις των Δήμων, επιφορτίζονται και αυτές με αρμοδιότητες εφαρμογής σε κατώτερο, μικρότερης χωρικής κλίμακας επίπεδο από αυτό των περιφερειών, με αντίστοιχη υποχρέωση υποβολής εκθέσεων, πληροφόρησης καθώς και γνωμοδότησης ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις κάθε έργου που επίκειται να χωροθετηθεί εντός των διοικητικών ορίων του Δήμου τους¹⁵⁰.

Επιπρόσθετα, στα σχετικά οριζόμενα του Προγράμματος για τον τομέα των συγκοινωνιών εντός των πόλεων και τη βιώσιμη κινητικότητα¹⁵¹ αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι, συνεπικουρούμενες και από νέα σχετική Υπουργική Απόφαση¹⁵² του ΥΠΕΝ, καλούνται οι τοπικές αρχές να εφαρμόσουν πολιτικές για τη δημιουργία περιοχών ήπιας κυκλοφορίας μέσα στις πόλεις με χαμηλό όριο ταχύτητας, καθώς και να εκπονούν Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ), τα οποία σε συνδυασμό με τον υπόλοιπο προγραμματισμό για την ανάπτυξη του δημοσίου χώρου εντός των διοικητικών ορίων των Δήμων, έχει ως στόχο την επαναξιολόγηση της ιεράρχησης των αστικών οδών και την κατηγοριοποίηση του οδικού δικτύου, κυρίως στο επίπεδο του αρτηριακού δικτύου της πόλης. Αυτή η κατηγοριοποίηση δέον να οδηγεί τελικώς στη διαμόρφωση ενός δακτυλικού συστήματος κυκλοφορίας που παρακάμπτει τις εσωτερικές ζώνες της πόλης, όπου βρίσκονται συγκεντρωμένες χρήσεις γης χρήζουσες ειδικής προστασίας, όπως είναι γειτονιές κατοικίας, σχολεία, πάρκα, νοσοκομεία, δραστηριότητες πολιτισμού και περιοχές κέντρου με υψηλές πυκνότητες πεζών. Αξίζει να σημειωθεί πως βρίσκεται σε εξέλιξη, κατά την συγγραφή του παρόντος, η εκπόνηση του Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών Αττικής (ΣΣΜΑ), το οποίο έχει στόχο να μεταβάλλει ουσιαδώς, στο πλαίσιο της επιδίωξης για πέρασμα στη βιώσιμη κινητικότητα, την λειτουργία

¹⁴⁶ Άρ, 1 της οικείας ΥΑ.

¹⁴⁷ Βλ. εδώ για το πλήρες σώμα του ΕΠΕΑΡ: <https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/2023/10/%CE%A6%CE%95%CE%9A-%CE%92%CE%84182.pdf>.

¹⁴⁸ Σελ. 1602 κι επ. του Τεύχους Β' 182/22.01.2021.

¹⁴⁹ Για τις συγγενείς με των ΟΤΑ αρμοδιότητες των Διευθύνσεων περιβάλλοντος και Χωρικού Σχεδιασμού των οικείων Αποκεντρωμένη Διοικήσεων βλ. σελ. 1619 του Τεύχους Β' 182/22.01.2021.

¹⁵⁰ Σελ. 1619 του Τεύχους Β' 182/22.01.2021.

¹⁵¹ Σελ. 1660 του Τεύχους Β' 182/22.01.2021.

¹⁵² ΥΠΕΝ/ΔΜΕΑΑΠ/57298/225 Τεύχος Β' 2448/19.06.2020.

του μεταφορικού συστήματος της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής για την επόμενη εικοσαετία¹⁵³.

Ρίχνοντας και μια σχετική ματιά στην νομολογιακή προσέγγιση παρατηρούμε, πως δεν υφίσταται ιδιαίτερος νομολογιακός πλούτος που να αφορά άμεσα επίδικες διαφορές ως προς την προστασία της ατμόσφαιρας και της ποιότητας του αέρα στην ελληνική έννομη τάξη. Όπως, άλλωστε, επισημάνθηκε και παραπάνω, τα πρότυπα ποιότητας του αέρα εξετάζονται, ως επί το πλείστον, στο πλαίσιο της αδειοδοτικής διαδικασίας ενός έργου, ως μέρος του γενικότερου περιβαλλοντικού ελέγχου που οφείλει να ασκεί η Διοίκηση, βάσει των διεθνών, ενωσιακών αλλά και εγχώριων νομοθετικών υποχρεώσεων της. Ούτε βεβαίως, έχουν ακόμα ασκηθεί, λόγου χάριν, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ή και κάποιου άλλου εγχώριου πολιτικού δικαστηρίου, ένδικα βοηθήματα που να αφορούν την πλημμέλεια της κρατικής πολιτικής στον περιορισμό της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και στο πώς αυτός ενδεχομένως να προκαλεί και βλάβη προσωπικά στους αιτούντες¹⁵⁴. Ούτε, τέλος, έχει δικαστικά συνδεθεί μια τέτοια πιθανή ανεπαρκής εκτέλεση των υποχρεώσεων της Διοίκησης ως προς τα ατμοσφαιρικά πρότυπα με το διεθνώς φλέγον ζήτημα της κλιματικής αλλαγής και των αναγκαίων μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την ανασχεση του φαινομένου. Σε άλλα, όμως, κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν αρχίσει να εμφανίζονται τέτοιες ένδικες διαμάχες, οι οποίες, αν θέλαμε να τις κατηγοριοποιήσουμε, θα εντάσσονταν σ' έναν ευρύ όρο, αυτό των “κλιματικών αγωγών”.

Οι αγωγές αυτές, που έλαβαν χώρα σε διάφορα κράτη-μέλη της Ένωσης είχαν ως αντικείμενο την αναποτελεσματικότητα των μέτρων των εκάστοτε κυβερνήσεων για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης, δια του περιορισμού της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και την επίτευξη των στόχων για τις εκπομπές βάσει των διεθνών και ενωσιακών δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει οι χώρες. Η παράλειψη αυτή έγκειται είτε σε επιμελή διοικητική συμμόρφωση με τις θεσπισμένες νομοθετικές ρυθμίσεις, βασισμένες και στους εκάστοτε Αστικούς Κώδικες των αλλοδαπών αυτών εννόμων τάξεων. Το ενδιαφέρον για την μελέτη μας και πιθανώς προάγγελος τέτοιων αντίστοιχων ενδίκων βοηθημάτων και στην ελληνική έννομη τάξη είναι, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, πέραν από φυσικά πρόσωπα και ΜΚΟ, αιτούντες ήταν και Δήμοι, οι οποίοι μην έχοντας ουσιαστικές αρμοδιότητες επί του θέματος (όπως και στην χώρα μας) διατηρούσαν το δικαίωμα να προβάλλουν δικαστικώς την ολιγωρία της κεντρικής διοίκησης, για να αποτρέψουν την συνεχιζόμενη προσβολή που προκαλείτο στους δημότες τους λόγω της μη βελτίωσης της ποιότητας του αέρα, παρά την σχετική υποχρέωση της κεντρικής διοίκησης για το παρόν αλλά και κυρίως για την αποτροπή διαιώνισης της νοσηρής κατάστασης στο μέλλον. Ενδεχομένως, μια τέτοια δικονομική πρωτοβουλία να ληφθεί και από τους ελληνικούς Δήμους, στα πρότυπα της ιδιαίτερης ενεργούς δράσης που έχουν επιδείξει μέσα στα χρόνια - ειδικά οι ΟΤΑ α' βαθμού - για την προστασία του περιβάλλοντος (φυσικού,

¹⁵³ Πιο αναλυτικά για το ΣΣΜΑ βλ.: <https://ssma.oasa.gr/schetika-me-to-ssma/>.

¹⁵⁴ Δεν εντάσσουμε εδώ την περίπτωση να εξετάζουν δικαστήρια παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο αδειοδότησης ενός έργου την αρτιότητα της σχετικής ΜΠΕ, όπου εντός της οποίας πρέπει να γίνεται αναφορά και στα πρότυπα ποιότητας του αέρα, στο πλαίσιο συνήθως της νόμιμης αιτιολογίας της διοικητικής πράξης που επιτρέπει τη δραστηριότητα ή το έργο.

πολιτιστικού και οικιστικού) τόσο στα διοικητικά τους όρια, όσο ακόμα και για υποθέσεις γειτονικών δήμων¹⁵⁵.

3.4. Απόβλητα¹⁵⁶

Η διαχείριση των αποβλήτων αποτελεί ένα από τα πλέον φλέγοντα ζητήματα περιβαλλοντικής αλλά και χωροταξικής πολιτικής τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η στόχευση για το σταδιακό πέρασμα στην κυκλική οικονομία, όπου η πορεία της παραγωγής δεν θα είναι γραμμική αλλά κυκλική και θα βασίζεται σε μεθόδους επαναχρησιμοποίησης ή άλλων μορφών ανάκτησης προϊόντων και άλλων υπολειμμάτων της παραγωγικής διαδικασίας, ώστε σταδιακά να μειωθούν τόσο οι αξιοποιούμενοι φυσικοί πόροι για τον ίδιο όγκο παραγωγής, αφορά πρωτευόντως αυτό καθαυτό τον περιορισμό του όγκου των αποβλήτων, ευρισκόμενη, ως εκ τούτου, στο επίκεντρο της ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Για να επιτευχθούν οι παραπάνω - ομολογουμένως φιλόδοξοι - στόχοι, έχει θεσμοθετηθεί ένα πλέγμα νομοθετικών διατάξεων που προβλέπουν τη σύνταξη σχεδίων και την ανάπτυξη προγραμμάτων, ώστε σε εθνικό πλέον επίπεδο τα κράτη-μέλη - το καθένα εφαρμόζοντας στα δικά του μέτρα τα γενικά κελεύσματα των Βρυξελλών - να καταφέρουν να επιτύχουν τη βιώσιμη διαχείριση των αποβλήτων και να αποτελέσουν αναπόσπαστο κομμάτι το καθένα, στην μετεξέλιξη του παραγωγικού μοντέλου προς το πρότυπο της κυκλικής οικονομίας.

Στο πλαίσιο αυτό, στην ελληνική έννομη τάξη έχουν υπάρξει πλήθος νομοθετικών πρωτοβουλιών είτε από την ίδια τη Βουλή, είτε και από τη Διοίκηση σε εξειδικευμένα ζητήματα, για την εξ ολοκλήρου διάρθρωση του συστήματος διαχείρισης των αποβλήτων, επιχειρώντας την ενσωμάτωση των γενικών ενωσιακών περιβαλλοντικών αρχών¹⁵⁷ και λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ιδιαίτερες κοινωνικές οικονομικές περιβαλλοντικές και χωροταξικές συνθήκες των εκάστοτε περιοχών της ελληνικής επικράτειας. Μέσα από την μελέτη δύο βασικών νομοθετημάτων λοιπόν, του Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ 85/Α/11.4.2012) και του Ν. 4819/2021 (ΦΕΚ 129/Α/23.7.2021) θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε τις θεμελιώδεις αρμοδιότητες των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού) στο εν λόγω εγχείρημα.

i. Ο Νόμος 4071/2012

¹⁵⁵ Ο εν λόγω προβληματισμός θα αναπτυχθεί πιο διεξοδικά στην υποενότητα για το έννομο συμφέρον των ΟΤΑ για τη δικαστική προσβολή πράξεων της Διοίκησης που θίγουν την ακεραιότητα του περιβάλλοντος.

¹⁵⁶ Λόγω του περιορισμένου της παρούσας μελέτης, δεν θα γίνει αναφορά στη νομοθεσία που αφορά τη διαχείριση των αστικών λυμάτων, παρά μόνο των στερεών αποβλήτων. Για σχετικές λεπτομέρειες βλ: <https://ypen.gov.gr/diacheirisi-apovliton/astika-lymata/nomothesia/>

¹⁵⁷ Αυτές είναι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία αποτυπώνεται στο ΣΛΕΕ άρ. 191 §2 καθώς και κατοχυρώθηκε νομολογιακά στην υπόθεση Υπόθεση C-371-98, η περίφημη αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στις υπόλοιπες πολιτικές της Ένωσης (ΣΕΕ άρ. 11), καθώς και η αρχή περί ενός υψηλού επιπέδου προστασίας για το περιβάλλον (ΣΛΕΕ άρ. 191 §2).

Από τις διάφορες διατάξεις του παρόντος νομοθετήματος, ενδιαφέρον έχουν αυτές που υπάγονται στο Κεφάλαιο Γ' αυτού και αφορούν στους Περιφερειακούς Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), οι οποίοι ως Ν.Π.Δ.Δ. συνεπικουρούν ουσιαστικά τους ΟΤΑ στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους κατά την νομοθεσία περί αποβλήτων, όπως θα δούμε και παρακάτω κατά την μελέτη των διατάξεων του Ν. 4819/2021. Πιο ειδικά, στο άρ. 13 παρ. 1 προβλέπεται, κατόπιν απόφασης του γενικού γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η σύσταση των περιφερειακών συνδέσμων¹⁵⁸ ΦΟΔΣΑ, ως Ν.Π.Δ.Δ. εντός των διοικητικών ορίων κάθε Περιφέρειας¹⁵⁹, στους οποίους συμμετέχουν υποχρεωτικά όλοι οι Δήμοι της κάθε Περιφέρειας. Ως σκοπός του ορίζεται «η ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, σύμφωνα με το Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ)¹⁶⁰ [...]», με έδρα του, εκτός αν αποφασιστεί διαφορετικά από το Διοικητικό του Συμβούλιο, την έδρα της οικείας Περιφέρειας, και χρονική διάρκεια λειτουργίας του τα 30 έτη με δυνατότητα παράτασης¹⁶¹. Το ΔΣ του συνδέσμου προκύπτει, από τα δημοτικά συμβούλια των οικείων Δήμων, με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρ. 246 §6 Ν. 4071/2012¹⁶². Ακόμα, επισημαίνεται πως βασική πηγή χρηματοδότησης των περιφερειακών ΦΟΔΣΑ είναι οι εισφορές ή τα τέλη των Δήμων, όπως αυτά ρυθμίζονται στο άρ. 17 Ν. 4071/2012.

ii. Ο Νόμος 4819/2021

Έχοντας αναφερθεί στα θεμελιώδη που αφορούν τη σύσταση, το καθεστώς και τη λειτουργία των περιφερειακών ΦΟΔΣΑ, μπορούμε να μελετήσουμε τις διατάξεις του Ν. 4819/2021, ο οποίος ενσωματώνει την Οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα 2008/98/ΕΚ, όπως αυτή έχει στο μεταξύ τροποποιηθεί από την Οδηγία 2018/851/ΕΕ. Από το πλήθος των διατάξεών του εμείς θα επικεντρωθούμε σε ορισμένες μόνο, οι οποίες συνδυαστικά αποδίδουν εύστοχα το πλέγμα αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ στη διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Οι σημαντικότερες διατάξεις είναι αυτές του ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΣΤ' του Νόμου, που αφορούν Σχέδια και Προγράμματα σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων. Αναμφισβήτητα, τα πιο σημαντικά, είναι τα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων¹⁶³, με τα οποία διαρθρώνεται όλη η στρατηγική διαχείρισης των αποβλήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Με την έμπνευσή τους να είναι ενωσιακής προέλευσης¹⁶⁴ τα σχέδια διαχείρισης των αποβλήτων πρέπει να βασίζονται σε επιστημονική βάση και με την αρωγή ειδικών πορισμάτων και μελετών να επικαθορίζουν τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο με τον οποίο θα επιτελούνται τα καθήκοντα πρόληψης, αντιμετώπισης και μετριασμού των αρνητικών συνεπειών τυχόν κακής διαχείρισης εντός των γεωγραφικών-διοικητικών ορίων των θεσμών, οι οποίοι τα συντάσσουν και είναι επιφορτισμένοι να τα εκτελέσουν. Τα εν λόγω σχέδια, λοιπόν, εμφανίζουν

¹⁵⁸ Πιο ειδικά για το καθεστώς των συνδέσμων των Δήμων βλ. άρ. 245 κι επ. Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ 85/Α/11.4.2012), όπως αυτός έχει στο μεταξύ τροποποιηθεί.

¹⁵⁹ Πλην της Αττικής (άρ. 13 εδ. α).

¹⁶⁰ Περισσότερα για αυτό θα δούμε παρακάτω, στις διατάξεις του Ν. 4819/2021.

¹⁶¹ Άρ. 13 §1 εδ. δ,ε,στ).

¹⁶² Άρ. 13 §1 εδ. ζ).

¹⁶³ Βλ. για λεπτομέρειες άρ. 54 έως 60 Ν. 4819/2021.

¹⁶⁴ Άρθρο 28 της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ.

διαφοροποιήσεις βάσει του χωρικού κριτηρίου και διακρίνονται σε Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΕΣΔΑ), σε Περιφερειακό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ)¹⁶⁵ και σε Τοπικό Σχέδιο Διαχείρισης Αποβλήτων (ΤΣΔΑ)¹⁶⁶, ενώ υπάρχουν και τα Ειδικά Σχέδια Διαχείρισης, τα οποία δεν προκύπτουν βάσει κάποιου χωρικού κριτηρίου, αλλά αντίθετα καταρτίζονται με σημείο αναφοράς την ανάγκη διαχείρισης συγκεκριμένου είδους/ομάδα αποβλήτων και εμπεριέχονται στο ΕΣΔΑ, εφόσον αφορούν διαχείριση ομάδων αποβλήτων σε όλη την επικράτεια. Επίσης προβλέπεται, η συμμετοχή του ενδιαφερομένου κοινού στην κατάρτιση των σχεδίων διαχείρισης αλλά και στην κατάρτιση των προγραμμάτων πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων, διατηρώντας παράλληλα τη δυνατότητα πρόσβασης σε αυτά με την εκπόνησή τους, αφού υφίσταται υποχρέωση ανάρτησή τους σε προσβάσιμο για τους πολίτες διαδικτυακό τόπο¹⁶⁷. Τα εν λόγω σχέδια (περιφερειακά τε και τοπικά¹⁶⁸) οφείλουν να συντίθενται πολυπαραγοντικώς με την απαίτηση για ένα υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος (φυσικού και οικιστικού), ενώ ως σχέδια απαιτούν για την κατάρτισή τους την προηγούμενη έγκριση σχετικής Σ.Μ.Π.Ε¹⁶⁹.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες διατάξεις του Νόμου, θα αναφερθούμε αποσπασματικά σε κάποιες εξ αυτών οι οποίες παρουσιάζουν αυξημένο ενδιαφέρον¹⁷⁰. Οι ΟΤΑ α' βαθμού και η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) δύνανται να συμμετέχουν, σε ποσοστό μικρότερο πάντως του 50%, στους φορείς "Συλλογικών Συστημάτων Εναλλακτικής Διαχείρισης (ΣΣΕΔ)"¹⁷¹ οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την εναλλακτική διαχείριση "αποβλήτων εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων (ΑΕΚΚ)"¹⁷², ενός γενικού όρου που περιλαμβάνει μεγάλο φάσμα υλικών. Ακόμα ενδιαφέρον έχει και το η παρ. 3 του άρ. 12 που θέτει τα σχετικά ασυμβίβαστα της ιδιότητας του μετόχου ή εταίρου φορέα ΣΣΕΔ και ως εξαίρεση κατοχυρώνει πως όσο ασυμβίβαστα θεσμοθετούνται εν προκειμένω δεν ισχύουν μεταξύ άλλων για τους ΟΤΑ α' βαθμού και την ΚΕΔΕ¹⁷³. Ακόμα, από τις διατάξεις του Νόμου, ενδιαφέρον έχει το άρθρο 18, που κατοχυρώνει την αρμοδιότητα των ΟΤΑ μεταξύ άλλων να δημιουργούν Κέντρα Δημιουργικής Επαναχρησιμοποίησης Υλικών (ΚΔΕΥ), στο πλαίσιο της ενωσιακής πολιτικής για βιώσιμη ανάπτυξη των αποβλήτων και αποφυγή της διάθεσής τους¹⁷⁴. Στο ίδιο πλαίσιο, κατοχυρώνεται και η αρμοδιότητα των Δήμων, σε συνεργασία με τους κατά τόπους αρμόδιους

¹⁶⁵ Άρ. 55 §1 και 2 Ν 4819/2021.

¹⁶⁶ Άρ. 56 Ν. 4819/2021.

¹⁶⁷ Άρ. 58 Ν. 4819/2021.

¹⁶⁸ Για τα ΤΣΔΑ των Δήμων της Περιφέρειας Αττικής βλ εδώ: <https://www.edsna.gr/tsda-dimon/#>.

¹⁶⁹ Εδώ μπορεί να βρει κανείς την Σ.Μ.Π.Ε της 3ης Αναθεώρησης ΠΕΣΔΑ Περιφέρειας Αττικής: <https://www.edsna.gr/s-m-p-e-3is-anatheorisis-pesda/>.

¹⁷⁰ Για το νομοθετικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των Δήμων βλ. εδώ: <https://www.edsna.gr/nomiko-plaisio-armodiotiton-ton-dimon/>.

¹⁷¹ Άρ. 12 §1,2 περ. γ) Ν. 4819/2021.

¹⁷² Βλ. και άρ. 30 Ν. 4819/2021.

¹⁷³ Άρ. 12 §3 περ. α) Ν. 4819/2021.

¹⁷⁴ Άρ. 18 §1 Ν. 4819/2021. Βλ. ακόμα παρ. 2,3 για αντίστοιχες υποχρεώσεις Δήμου με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων.

ΦοΔΣΑ, να ορίζουν συγκεκριμένους χώρους ως “πράσινα σημεία”, με σκοπό την χωριστή συλλογή ανακυκλώσιμων αποβλήτων ή χρησιμοποιούμενων υλικών¹⁷⁵.

Επίσης, σημασία έχουν οι διατάξεις περί του τέλους της υγειονομικής ταφής των αποβλήτων¹⁷⁶, όπως αυτά καταβάλλονται από τους οικείους Δήμους. Πρέπει να γίνει η διευκρίνιση, πως παρ’ ό,τι εν προκειμένω, πρόκειται για Χώρους Υγειονομικής Ταφής (ΧΥΤΑ) νομίμως εγκατεστημένους, η ενωσιακή πρόβλεψη έχει τον στόχο να λειτουργήσει ως κίνητρο αποφυγής της διάθεσης αποβλήτων και να τονώσει τη διαδικασία της ανάκτησης και επαναχρησιμοποίησης τους με τις διάφορες διαθέσιμες επιστημονικές μεθόδους¹⁷⁷. Συγγενείς νομικά διατάξεις περιλαμβάνει και το άρθρο 66 του Νόμου, το οποίο αφορά την γενικότερη απαγόρευση της εγκατάλειψης, απόρριψης ή ανεξέλεγκτης διαχείρισης αποβλήτων καθώς και της δημιουργίας αποβλήτων¹⁷⁸. Στις ακόλουθες παραγράφους του άρθρου προβλέπεται τόσο το χρηματικό πρόστιμο που καλούνται να καταβάλλουν οι εκάστοτε Δήμοι, εφόσον είναι υπαίτιοι για κάποια από τις παραπάνω παραβιάσεις της νομοθεσίας¹⁷⁹ - ειδικώς όταν κάνουν χρήση των “Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ)” καθώς και ο ρόλος των Δήμων για την επιβολή προστίμων σε όσα Νομικά Πρόσωπα και Φορείς δεν συμμορφώνονται με την αρχική χρηματική διοικητική κύρωση χρηματικού περιεχομένου που τους έχει επιβληθεί για παραβίαση της παραπάνω νομοθεσίας¹⁸⁰. Τέλος, στο άρθρο 70 §1 ορίζεται ρητά πως “Τα ποσά που καταλογίζονται στην Ελληνική Δημοκρατία από 1ης.7.2022 ως χρηματικά πρόστιμα λόγω παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τα απόβλητα [...] που απορρέουν από πράξεις ή παραλείψεις, [...] των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) ή νομικών προσώπων των Ο.Τ.Α. [...] επιβάλλονται ως χρηματικά πρόστιμα στα πρόσωπα αυτά”¹⁸¹.

4. Η οπτική της νομολογίας - Το έννομο συμφέρον των ΟΤΑ στις πολεοδομικές δίκες¹⁸²

Στο Κεφάλαιο Β΄ της μελέτης μας, θα μιλήσουμε διεξοδικά για την απόφαση σταθμό στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων του χωρικού σχεδιασμού της χώρας και το πώς το ΣτΕ αντιλήφθηκε τον ρόλο των ΟΤΑ σε αυτή τη διαδικασία. Γι’ αυτό, στην παρούσα υποενότητα,

¹⁷⁵ Άρ. 29 §1 Ν. 4819/2021. Στις επόμενες παραγράφους του άρθρου ορίζονται ειδικότερα για τα πράσινα σημεία, όπως ποια ορίζονται ως Κέντρο Ανακύκλωσης, Εκπαίδευσης και Διαλογής στην Πηγή (ΚΑΕΔΙΣΠ), λεπτομέρειες περί των “Γωνιών ανακύκλωσης” καθώς και περί των “Κινητών Πράσινων Σημείων”.

¹⁷⁶ Άρ. 38 Ν. 4819/2021.

¹⁷⁷ Περισσότερα για την εν λόγω στρατηγική θα αναφέρουμε στο Κεφάλαιο Γ΄ της παρούσας μελέτης, όπου θα μιλήσουμε για την λειτουργία των κινήτρων (θετικών και αποθετικών) για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου στρατηγικού στόχου.

¹⁷⁸ Παράγραφος 1.

¹⁷⁹ Άρ. 66 §4,5 Ν. 4819/2021.

¹⁸⁰ Άρ. 66 §6 κι επ. Ν. 4819/2021.

¹⁸¹ Ενδιαφέρον παρουσιάζουν για τη συνδρομή και τον ρόλο των Δήμων και τα άρθρα 98 και 99 του Νόμου, που αφορούν τους πόρους του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης (Ε.Ο.ΑΝ.) καθώς και τις προγραμματικές συμβάσεις και τα μνημόνια συνεργασίας που υπογράφει μεταξύ άλλων και με τους ΟΤΑ α΄ βαθμού για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

¹⁸² Πιο αναλυτικά για το έννομο συμφέρον των ΟΤΑ στις πολεοδομικές δίκες βλ. Δ. Μέλισσας, Το έννομο συμφέρον και η προθεσμία στις πολεοδομικές διαφορές, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2007, Αθήνα.

περνάμε στην αντίπερα όχθη και εξετάζουμε πως οι ΟΤΑ, στον ρόλο του αιτούντος την ακύρωση κάποιας διοικητικής πράξης, επιδιώκουν να προστατεύσουν δια της δικαστικής οδού το έννομο αγαθό του περιβάλλοντος.

Πέραν, λοιπόν, από τις διοικητικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ - ήδη περιορισμένες, όπως έχουμε διαπιστώσει - οι οποίες ασκούνται είτε προληπτικώς είτε κατασταλτικώς κατά την διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των οικοδομικών διατάξεων, υφίσταται και η δυνατότητα αναζήτησης δικαστικής προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος της επικρατείας τους. Στο πλαίσιο της θεωρίας τους διευρυμένου εννόμου συμφέροντος που αναπτύχθηκε ανά τα χρόνια από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, και οι ΟΤΑ ως ιδιαίτερη, εν προκειμένω, κατηγορία ΝΠΔΔ, σε πολλές περιπτώσεις έγινε δεκτό, ότι μπορούν να προσβάλλουν το κύρος διοικητικών πράξεων της κεντρικής Διοίκησης, με ένδικο αίτημα την προστασία του περιβάλλοντος (υφ' όλων των εκφάνσεών του). Εν προκειμένω, θα αναφερθούμε κυρίως στο πλέον πρόσφατο παράδειγμα των αιτήσεων ακυρώσεως Δήμων κατά των διατάξεων του ΝΟΚ¹⁸³. Εκεί το Ε' Τμήμα έκρινε παραδεκτές τις αιτήσεις ακυρώσεως, θεωρώντας πως οι Δήμοι είχαν συμφέρον να προσβάλλουν οικοδομικές άδειες εντός της επικρατείας τους.

Ο ενδιαφέρον προβληματισμός που αναπτύσσεται σχετίζεται με όσα αναφέραμε παραπάνω, στην υποενότητα για την οικοδομική άδεια. Εκεί επισημίναμε, πως αρμοδιότητα για την χορήγηση αναστολής ισχύος οικοδομικής άδεια έχει ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Είναι αντιληπτό το οξύμωρο; Δικαιοπολιτικά η πολιτεία και η δικαιοσύνη επικροτεί το έννομο συμφέρον των ΟΤΑ σε τέτοιες διαφορές, δίνοντάς τους τη δυνατότητα έτσι, να παρεμποδίσουν παρατυπίες της πολεοδομικής νομοθεσίας δια της ύστατης οδού, της δικαστικής, εφόσον δεν μπορούν να το πράξουν με το διοικητικό τους έργο. Αυτό είναι πράγματι κατανοητό. Πώς ακριβώς, όμως, εξηγείται να παρακρατεί την αρμοδιότητα ανάκλησης όργανο της αποκέντρωσης, το οποίο αποτελεί προέκταση του κεντρικού κρατικού μηχανισμού; Πώς προασπίζεται η ασφάλεια δικαίου, όταν ο Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, λόγου χάρη, προσβάλλει δικαστικά οικοδομικές άδειες, κι ενώ εκκρεμεί η εκδίκαση δεν μπορεί ο ίδιος που είχε την πρωτοβουλία προσβολής τους, να της ανατείλει μέχρι την τελική εκδίκαση¹⁸⁴; Δεν δημιουργείται δικαιολογημένα πλήρης σύγχυση στον πολίτη όταν ο Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στο μεταξύ αρνείται να αναστείλει την ισχύ οικοδομικών αδειών, με κίνδυνο να προχωρήσει η υλοποίησή τους και να διαμορφωθούν πραγματικές καταστάσεις που δύσκολα μπορούν να ανατραπούν εκ των υστέρων;

Όμως, το εν λόγω πρόβλημα εν μέρει αντιμετωπίζεται με την δυνατότητα προσωρινής ανάκλησης των διοικητικών πράξεων με πρωτοβουλία του ίδιου του δικαστηρίου. Τι γίνεται, όμως, με όλες τις άλλες οικοδομικές άδειες, παρόμοιων χαρακτηριστικών, οι οποίες δεν έχουν προσβληθεί ενώπιον του ΣτΕ; Αυτές, εφόσον το επιτρέπει ο Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, θα συνεχίσουν να προχωρούν; Ποιο το νόημα, λοιπόν, του διευρυμένου αυτού

¹⁸³ ΣτΕ Ε' Τμήμα, 293/2024 και 310/2024.

¹⁸⁴ Με την υπ' αριθμ. ΑΠ31984/12-4-2024 απόφασή του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ακυρώθηκε η σχετική υπ' αριθ. πρωτ. 13289/26.03.2024 απόφαση του Δημάρχου.

εννόμου συμφέροντος των ΟΤΑ, αν δεν υφίσταται αρμονία στη δράση μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρώσης και, αντ' αυτού, η δεύτερη δρα ως διαρκές τροχοπέδη, ως “δάκτυλος” της κεντρικής εξουσίας στις πρωτοβουλίες της πρώτης αναφορικά με την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος; Το δικονομικό αυτό αδιέξοδο είναι μία μόνο έκφανση από τις ατέλειες του υπάρχοντος συστήματος σχεδιασμού του χώρου. Όμως, ενδιαφέρον έχει πως ακόμα και η ίδια η νομολογία από την προσέγγισή της, δείχνει το οξύμωρο των επιλογών του νομοθέτη και της κεντρικής διοίκησης.

5. Αξιολόγηση-Προβληματισμοί: Η θέση του διλήμματος

Έχοντας προβεί σε μια ενδελεχή ανάλυση του αρκετού περιορισμένου ρόλου στο οποίο έχουν αρκεστεί οι ΟΤΑ αναφορικά με την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος πρέπει να αναρωτηθούμε αν αυτό το μοντέλο διοίκησης, τουλάχιστον στο ζήτημα του σχεδιασμού του δομημένου περιβάλλοντος της χώρας, αλλά και του καθορισμού των τεχνικών και οικοδομικών λεπτομερειών που αφορούν την καλή ποιότητα διαβίωσης εντός αυτού μοιάζει πάσχον. Η Κεντρική Διοίκηση έχει στην πραγματικότητα συγκεντρωμένες όλες τις μείζονες αποφασιστικές αρμοδιότητες στον τομέα του σχεδιασμού, εφόσον ακόμα και η ανάθεση ορισμένων τέτοιων στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν αποδεικνύει μια δογματική αλλαγή πεποίθησης στα ανώτατα διοικητικά κλιμάκια της χώρας, πως ο σχεδιασμός του αστικού περιβάλλοντος δέον επιστημονικά και αναπτυξιακά να συμπεριλαμβάνει ενεργά και τις κατά τόπους διοικητικές δομές - και βεβαίως τους κατοίκους της επικράτειάς τους - αλλά πραγματοποιείται καθαρά για λόγους πρακτικούς, λόγους υποτιθέμενης χρηστής διοίκησης, που στην πράξη αφορούν μόνο την επιτάχυνση¹⁸⁵ της εν λόγω διαδικασίας, χωρίς, όμως, να αποδεικνύεται έμπρακτα από τις οικείες - ομολογουμένως πολύ συχνές νομοθετικές μεταβολές - η εξασφάλιση της ποιότητας και της δεοντολογικής αρτιότητας της μεθοδολογίας του σχεδιασμού είτε στο στάδιο της κατάστρωσης του σχεδίου είτε στο στάδιο της εφαρμογής του.

Η ελληνική χωρική και οικοδομική νομοθεσία είναι δαιδαλώδης, έμπλεα δημιουργικών ασαφειών και αντιφάσεων. Μείζον ζήτημα αποτελεί η σχέση και τα νομοθετικά όρια μεταξύ πολεοδομικού σχεδιασμού και οικοδομικού κανονισμού¹⁸⁶, και κυρίως το πώς μπορεί ο εκάστοτε Δήμος και με βάση τις διατάξεις ποιοι νομοθετήματος να διατηρήσει τις ρυμοτομικές και οικοδομικές εργασίες στην επικράτειά του, τι κυρώσεις μπορεί να επιβάλλει στους αποδεδειγμένους παραβάτες και με ποιο ουσιαστικό αντίκρισμα στην ενότητα του οικιστικού συνόλου που αναπτύσσεται στα όρια του. Η άστοχη αυτή σύμμιξη νομοθετικών στόχων και προσεγγίσεων, έχει επίσης αναδείξει το Συμβούλιο της Επικρατείας σε ύστατο φρουρό της νομιμότητας - ή οποία εν τέλει με βάση ποια τεθειμένα ακριβώς επιστημονικά και αναπτυξιακά

¹⁸⁵ Το οποίο ορίζεται ρητά στο άρθρο 1 του Ν. 4759/2020, στο οποίο τίθεται ως σκοπός του νομοθετήματος “η απλούστευση και επιτάχυνση της διαδικασίας κατάρτισης, αναθεώρησης και τροποποίησης χωροταξικών πλαισίων και πολεοδομικών σχεδίων κάθε επιπέδου, καθώς και η διασαφήνιση των μεταξύ τους σχέσεων.

¹⁸⁶ Ένας προβληματισμός που έχει τεθεί και ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ στο πλαίσιο της δίκης για την συνταγματικότητα των bonus που περιέχει ο ΝΟΚ.

κριτήρια ορίζεται (;) - ενός αντικειμένου, το οποίο έχει πολλαπλές εκφάνσεις, οι περισσότερες από τις οποίες είναι μη νομικές, και επιβάλλεται να παραμένουν ως προς τις ουσιαστικές διαπιστώσεις τους ανέλεγκτες κατά τον θεσμοθετημένο ακυρωτικό έλεγχο¹⁸⁷. Οφείλουμε να αναλογιστούμε αν η προκρίνουσα νομικά και κοινωνικοπολιτικά πρακτική είναι το ΣτΕ, ως ανώτατο διοικητικό δικαστήριο (και ως οιονεί συνταγματικό, όταν προβαίνει με την σύνθεση της Ολομέλειάς του στην εξέταση της αντισυνταγματικότητας συγκεκριμένων διατάξεων) “να επιστρατεύεται” να επιλύσει όλα τα οριακά διλήμματα στον τομέα αυτό, ή αν θα έπρεπε πολλά εξ αυτών να τίθενται πράγματι και να επιλύονται στο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας με τον πρωταγωνιστικό ρόλο να έχουν οι εξειδικευμένοι επιστήμονες, οι φορείς και οι θεσμοί με μεγαλύτερη εγγύτητα, διοικητική, κοινωνική-πληθυσμιακή αλλά και χωρική στο κάθε φορά αναφερόμενο ζήτημα. Ο ενεργός ακυρωτικός ρόλος του ΣτΕ¹⁸⁸ μέσα στις δεκαετίες αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό έχει δημιουργήσει σκόπιμα ή μη μια αλλοιωμένη εικόνα ενός μοντέλου διοίκησης, όπου λαμβάνονται αμφισβητούμενης νομιμότητας επιλογές, με το ανώτατο δικαστήριο να λειτουργεί ως “πανάκεια”, καθώς, στο τέλος, ακόμα και αν μια ρύθμιση φαντάζει ως κάτι κατάφορα παράνομο, το Δικαστήριο θα την εντοπίσει και θα άρει την ισχύ της στο εξής.

Βεβαίως αυτή η νοοτροπία, έχει δημιουργήσει αμέτρητα ζητήματα εφαρμογής της νομοθεσίας. Το μείζον πρόβλημα είναι η γενικευμένη ανασφάλεια δικαίου, που αφορά όλα τα μείζονα σχεδιαστικά ζητήματα. Από την εκτέλεση των προβλεπομένων κατευθύνσεων στα σχέδια α’ επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού μέχρι και τα οικεία ΡΣΕ, από την αβεβαιότητα που ισχύει κατά την έκδοση των οικοδομικών αδειών¹⁸⁹ - στην οποία διαδικασία, όπως είδαμε, η Διοίκηση, δια των κατά τόπους ΥΔΟΜ των Δήμων, έχει έναν καθαρά διακοσμητικό ρόλο παρατηρητή¹⁹⁰ - στην ανισότητα που de facto προκύπτει μεταξύ των κριτηρίων της εντός και της εκτός σχεδίου δόμησης¹⁹¹ και φυσικά το πολυσυζητημένο θέμα της αυθαίρετης δόμησης, που κατατρώει τις πιο ευαίσθητες περιβαλλοντικά περιοχές της χώρας, με την πλήρη αδυναμία της πολιτικής ηγεσίας να βρει λύση από την μεταπολίτευση και μετά. Αυτή η αβεβαιότητα οφείλεται ακόμα και στην καθυστέρηση - λόγω του τεράστιου όγκου και της πολυπλοκότητας

¹⁸⁷ Που διαφορετικά βεβαίως δεν θα μπορούσε να ισχύει, διότι αν οι πολεοδομικές διαφορές ήταν ουσίας, τότε ο διοικητικός δικαστής θα υποχρεωνόταν εκ του νόμου να υποκαταστήσει τη Διοίκηση σ’ ένα τόσο ευαίσθητο πολιτικά θέμα, όπως είναι η χάραξη του σχεδιασμού του χώρου.

¹⁸⁸ Χωρίς αυτό να σημαίνει πως δεν κρίνεται θετική η στάση του Δικαστηρίου στις δεκαετίες του 1990 και του 2000, όπου με τις συνεχείς πιέσεις του Ε’ Τμήματος “παρακίνησε” τη Διοίκηση να προβεί επιτέλους σε καθολικό χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας, έστω και με τις ατέλειες από τις οποίες αυτός ταλανίζεται και οι οποίες αναλύονται και στην παρούσα μελέτη.

¹⁸⁹ Όπου βεβαίως πρέπει να πιστωθεί στον διοικούμενο η “παρανομία” της διοικητικής πράξης, ο οποίος ούτε ειδικές νομικές και μηχανικές γνώσεις οφείλει να έχει, ούτε να διαβλέψει ότι έτη αργότερα το νομοθετικό οικοδόμημα επί του οποίου στηριζόταν η νομιμότητα της άδειάς του θα καταρρεύσει, με αφορμή μια δίκη στο ΣτΕ.

¹⁹⁰ Βλ. παραπάνω στην υποενότητα 2.2. “Η οικοδομική άδεια”.

¹⁹¹ Όπου ο “νομοταγής” πολίτης που χτίζει εντός σχεδίου καταλήγει πολλές φορές, να το πράττει με παρόμοιους ή ακόμα και δυσμενέστερους όρους (εφόσον αυτός κατά την ρυμοτομική εφαρμογή του σχεδίου συμμετείχε σε εισφορά σε γη και χρήμα) από αυτόν που οικοδομεί εκτός σχεδίου, ενώ και με τις εξαιρέσεις περί αρτιότητας, δύναται να βγει ουσιαστικά ευνοημένος (βλ. σχετικά άρ. 32 Ν. 4759/2020). Μείζον, επίσης, θέμα είναι και η απαίτηση περί πρόσοψης του γηπέδου σε δημόσια οδό, κρατικώς διανοιγμένη, που κατά κανόνα καταστρατηγείται, είτε δια τον θεσμό της δουλείας διόδου, είτε με την ιδιωτική διάνοιξη δρόμων (για το εν λόγω ζήτημα, βλ. και το σχετικό άρθρο του Παρέδρου του Ε’ Τμήματος του ΣτΕ, Δ. Πυργάκη (Δ. Πυργάκης (2020) «Οδοί σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλης» ΠερΔικ 1/2020, σ. 19-25).

των υποθέσεων - της απονομής της δικαιοσύνης στις εν λόγω διαφορές, όπου οικοδομικές άδειες που έχουν εκδοθεί και στηρίζονται σε συγκεκριμένα Διάταγμα, Νόμους και Υπουργικές Αποφάσεις ανατρέπονται πλήρως ή μερικώς ως παράνομες μέχρι και δεκαετίες ύστερα από την έκδοσή τους. Οι δυνατότητες που παρέχει δικονομικά ο θεσμός της προσωρινής δικαστικής προστασίας είναι βεβαίως σημαντικές¹⁹² αλλά δεν αίρουν αρκούντως την ανασφάλεια. Εκ των παραπάνω, πλήττεται βεβαίως το κράτος δικαίου και η ειδικότερη αρχή του, της εμπιστοσύνης του διοικουμένου στη Διοίκηση, με την επικράτηση μιας γενικότερης καχυποψίας και “ανομίας”¹⁹³, οι οποίες καθιστούν το πρόβλημα ακόμα πιο πολυσχιδές και ανατροφοδοτούμενο.

Ούτε βεβαίως οι νομικές επινοήσεις της περιβολής των σχεδίων με τον τύπο του ΠΔ (ώστε δια του προληπτικού ελέγχου του ΣτΕ να εξασφαλιστεί ένα *minimum* νομιμότητας¹⁹⁴), ή το διευρυμένο έννομο συμφέρον που έχει αναγνωριστεί στους ΟΤΑ, κυρίως α’ βαθμού¹⁹⁵, για τη δικαστική προσβολή συγκεκριμένων πράξεων της κεντρικής διοίκησης, επιλύουν το πρόβλημα, αλλά λειτουργούν εν είδει παυσίπνου για μια κεφαλαλγία, οφειλόμενη σε εσωτερική αιμορραγία. Είναι δηλαδή σημαντική η προσφορά τους αλλά ως συμπληρωματικά μέσα ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δράσης στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος και όχι ως ουσιώδη εχέγγυα σε μια νοσούσα διοικητική διαδικασία, που χρειάζεται πολύ μαζικότερες και μεθοδικές παρεμβάσεις για να ανακάμψει¹⁹⁶. Οι εν λόγω θεσμικές εγγυήσεις, εν ολίγοις, δεν αρκούν, για να αναπληρώσουν τις χρόνιες αδυναμίες του κεντρικού σχεδιασμού.

Σε αυτό το πλέγμα, οι ΟΤΑ είναι αποδυναμωμένοι να ορίσουν στην πράξη το μέλλον του δομημένου περιβάλλοντος στην χώρα. Απογυμνωμένοι από ουσιαστικές αρμοδιότητες, αποξενωμένοι από κάποιον καίριο ρόλο κατά την διοικητική προδικασία, έχουν αναχθεί σε πολεοδομική και περιβαλλοντική “αστυνομία” επιβλέποντας την τήρηση των διατάξεων και των επιταγών της κεντρικής εξουσίας, χωρίς περιθώριο καινοτομίας ή ιδίας πρωτοβουλίας και χωρίς βεβαίως σε πολλές περιπτώσεις τους πόρους και το προσωπικό (ποσοτικά και ποιοτικά) για να επιτελέσουν επαρκώς ακόμα και τον κατασταλτικό τους αυτό ρόλο. Αυτό, μάλιστα παρά την μεταρρύθμιση του Καλλικράτη που, μεταξύ άλλων, σκόπευε σε ισχυρούς ΟΤΑ (λιγότεροι

¹⁹² Εφόσον μάλιστα υφίσταται και ειδική πρόβλεψη για την αυτοδίκαιη αναστολή της εκτέλεσης οικοδομικής άδειας, που εκδόθηκε κατ’ εφαρμογή των διατάξεων για την εκτός σχεδίου δόμηση, όταν κατά του κύρους της οικείας πράξης έχει ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως (άρ. 52Α §1 ΠΔ 18/1989, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 5119/2024 (ΦΕΚ 103/Α/6.7.2024).

¹⁹³ Περισσότερα για το ακριβές νόημα στο πλαίσιο της μελέτης μας, θα αναφερθούν κατωτέρω στο Κεφάλαιο Γ’ του Δευτέρου Μέρους.

¹⁹⁴ Το οποίο βεβαίως δεν εξασφαλίζει ότι το δικαστήριο αργότερα ως δικαστικός σχηματισμός, “θα επικυρώσει” τα πορίσματα στα οποία κατέληξε το Τμήμα, όταν το επεξεργάστηκε κατά τη διοικητική του αυτή αρμοδιότητα (άρ. 15 §3 ΠΔ 18/1989.)

¹⁹⁵ Όπως αυτό αναλύθηκε ανωτέρω στο οικείο κεφάλαιο περί εννόμου συμφέροντος των ΟΤΑ στις περιβαλλοντικές διαφορές.

¹⁹⁶ Ενώ πολλές φορές αυτό που μοιάζει με λύση, προκαλεί νέα ζητήματα (όπως θα εξηγήσουμε στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β’, αναφορικά με την απόφαση του ΣτΕ που ανακήρυξε τον χωρικό σχεδιασμό ως κρατικό ζήτημα, επιβάλλοντας ταυτοχρόνως να περιβάλλονται τον τύπο του Προεδρικού Διατάγματος τα σχέδια α’ επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού).

και άρα μεγαλύτεροι Δήμοι¹⁹⁷), οι οποίοι θα συγκέντρωναν πλήθος αρμοδιοτήτων, για να “ελαφρύνουν” κάπως την ήδη τότε αγκομαχούσα κεντρική Διοίκηση. Την ίδια μεταρρυθμιστική υποκρισία εντοπίζουμε και στον περίφημο θεσμό της διαβούλευσης. Δημοκρατική διαδικασία που θεωρείται *conditio sine qua non* του περιβαλλοντικού δικαίου σε διεθνές κι ενωσιακό επίπεδο¹⁹⁸, άμεσα συνδεδεμένη με το κράτος δικαίου και την λαϊκή κυριαρχία, ο τρόπος που έχει θεσμοθετηθεί και κυρίως εφαρμόζεται στην χώρα μας είναι δυστυχώς εν πολλοίς προσχηματικός. Οι πολίτες/δημότες δεν λαμβάνουν ουσιώδη πρότερη γνώση των προγραμματιζόμενων έργων, σχεδίων και προγραμμάτων, τα χρονικά διαστήματα είναι μικρά και όλη η διαδικασία είναι τυποποιημένη πιο πολύ για “να πείσουμε” τους εταίρους μας στην Ευρώπη ότι την εφαρμόζουμε¹⁹⁹, όπως και υποχρεούμαστε, παρά γιατί ειλικρινώς πιστεύουμε κι επενδύουμε ως έννομη τάξη στην εφαρμογή της στην πράξη.

Αν πρέπει να συμπυκνώσουμε όλα τα παραπάνω, καταλήγουμε πως η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος είναι αναποτελεσματική. Η εν λόγω έννοια, έχει κάνει τα τελευταία χρόνια την εμφάνισή της στο δημόσιο λόγο²⁰⁰ και διεκδικεί όλο και μεγαλύτερη προσοχή και από τους νομικούς, εφόσον αρχίζει να αποτελεί συνειδητοποίηση πως νομιμότητα της διοικητικής δράσης χωρίς ουσιαστική στόχευση και θεμιτό αποτέλεσμα αποτελεί κενό και ανούσιο γράμμα. Ειδικά, στο σχεδιασμό, όπου πολύ μεγαλύτερη σημασία έχει η μεθοδολογία που ακολουθείται, με συνεχή ματιά στον επιδιωκόμενο στόχο²⁰¹, έχει αξία να δούμε με ποια μέσα και λαμβάνοντας υπ’ όψιν ποιες παραμέτρους, με υπόβαθρο την επιστήμη της χωροταξίας και της ανάπτυξη του χώρου, μπορούμε να φτάσουμε στο καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα, αυτό δηλαδή που νομικά θα περιγράφαμε ως το συνδυασμό ικανοποίησης των αρχών τόσο της νομιμότητας όσο και της σκοπιμότητας της κανονιστικώς δρώσας Διοίκησης. Στα επόμενα δύο κεφάλαια του Δευτέρου Μέρους της μελέτης, θα προσπαθήσουμε να κάνουμε ακριβώς αυτό. Να ορίσουμε την αποτελεσματικότητα της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος τόσο δια προληπτικού σχεδιασμού όσο και με αποκαταστατικές δράσεις, επικεντρώνοντας την προσοχή μας στον ρόλο των ΟΤΑ σε αυτή την στόχευση. Αρχικά, θα ασχοληθούμε με το σχεδιαστικό και αναπτυξιακό κομμάτι, όπως αυτό επηρεάζει και επηρεάζεται από το οικείο τεθειμένο νομικό πλαίσιο και στην συνέχεια θα καταπιαστούμε με

¹⁹⁷ Αναλυτικά οι σκέψεις του νομοθέτη αναφορικά με την ριζική αυτή μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να βρει κανείς στην αιτιολογική έκθεση του νόμου “Καλλικράτη”, η οποία παρέχεται εδώ: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf>.

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά τη Διακήρυξη του Ρίο (1992) καθώς και την συνθήκη του Άαρχους (ή και Όρχους). Ακόμα, δες και την Οδηγία 2003/4/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

¹⁹⁹ Έτσι έκρινε, άλλωστε, και το ΣτΕ, αναφορικά με το εμπρόθεσμο ασκηθείσας αίτησης ακυρώσεως κατά της χωροθέτησης σύνθετου τουριστικού καταλύματος στη νήσο Ίο, δεδομένου ότι δεν μπορούσε να αντιταχθεί στους αιτούντες το τεκμήριο της πλήρους γνώσης, από την πρόσκληση της Περιφέρειας να λάβουν οι ενδιαφερόμενοι γνώση της οικείας ΜΠΕ, εφόσον εκείνη είχε δημοσιευθεί μόνο σε τοπική εφημερίδα της πρωτεύουσας Σύρου, χωρίς να έχει ευρεία κυκλοφορία και αναγνωρισιμότητα στην Ίο (ΣτΕ 1037/2022, κατόπιν και της απόφασης του ΔΕΕ (C-280/18), με την οποία το Δικαστήριο απάντησε στα σχετικά προδικαστικά ερωτήματα που του είχε αποστείλει το ΣτΕ με την 674/2018 απόφασή του. Βλ. πιο αναλυτικά και Γλ. Π. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, σελ. 263-264, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Δ’ Έκδοση 2022, Αθήνα).

²⁰⁰ Αναλυτικά εν προκειμένω εξηγεί και ο Γ. Δελλής, ΔΗΜΟΣ ΚΑΙ ΑΓΟΡΑ, Το δημόσιο δίκαιο “αλλιώς”, με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΕΥΡΑΣΙΑ, 2018, Αθήνα.

²⁰¹ Ακριβώς στον στόχο, από τον οποίο βεβαίως αντλεί και το νόημά της η ίδια η έννοια του σχεδιασμού.

την “οικονομικότητα” της μεθόδου μας, δηλαδή με τον κλάδο της οικονομικής ανάλυσης των συνεπειών και των στόχων του δικαίου του χωρικού σχεδιασμού και της οικιστικής ανάπτυξης.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Τα διδάγματα των επιστημών σχεδιασμού του χώρου και η οικονομική οπτική: Κοινή στόχευση η αποτελεσματικότητα της κρατικής δράσης στον χωρικό σχεδιασμό

Για να κριθεί η στόχευση περί αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού και της ειδικότερης επιδίωξης της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος, αναλύσαμε διεξοδικά τις νομοθετικές και νομολογιακές προσεγγίσεις και καταλήξαμε ότι το νομικό πλέγμα που διαμορφώνουν δεν είναι το προσήκον, για την επίτευξή της. Τονίσαμε δε, πως τα νομικά κατασκευάσματα θα πρέπει να αφουγκράζονται τις υπαρκτές και άμεσα προβλέψιμες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες, να προσαρμόζονται στην πραγματικότητα και να προσπαθούν να επιλύσουν όσα προβλήματα τυχόν εντοπίζονται με ταυτόχρονη επιδίωξη να μην δημιουργούν παρεμπιπτόντως άλλα²⁰². Όμως, για να μπορεί να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα ή μη ενός νομικού πλαισίου προστασίας ενός εννόμου αγαθού, απαιτούνται, πέραν του ακριβούς ορισμού του ίδιου του αγαθού - εν προκειμένω αυτό πράξαμε στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ του παρόντος, αναφορικά με την έννοια και τις εκφάνσεις προστασία όλων των πτυχών του οικιστικού περιβάλλοντος - και μια προκαταρκτική τουλάχιστον συμφωνία στο τι ακριβώς εννοούμε, όταν αναφερόμαστε στην απαίτηση περί αποτελεσματικότητας της δράσης της Διοίκησης και του νομοθέτη στο εν λόγω εγχείρημα.

Στο Δεύτερο Μέρος της μελέτης, λοιπόν, θα προσπαθήσουμε να κάνουμε ακριβώς αυτό. Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ θα ασχοληθούμε περισσότερο με το δογματικό κομμάτι του σχεδιασμού, τις προσεγγίσεις “ορθότερης” χωρικής και σχεδιαστικής ανάπτυξης, κάνοντας ρητά αναφορά και στο πώς μπορεί ή όχι να συνδυαστεί μια τυχόν αλλαγή προσέγγισης με την περίφημη απόφαση 3661/2005 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ακόμα, θα εξεταστεί η πλέον υπαρκτή και συνεχώς αυξανόμενης σημασίας παράμετρος της ενωσιακής νομοθεσίας και του πώς αυτή επηρεάζει ήδη ή μπορεί ενδεχομένως αξιοποιηθεί, για να

²⁰² Περισσότερα για αυτό τον προβληματικό θα αναφερθούν στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄, όπου θα γίνει αναφορά στο θεώρημα του Coase αλλά και στην θεωρία των νυγμών “nudges” και τον ρόλο που επιτελούν στη δημόσια διοίκηση.

ξεπεράσει ακόμα πιο έμπρακτα και στοχευμένα στο μέλλον την σχεδιαστική νοοτροπία, ώστε να δρούμε και προληπτικά και κατασταλτικά με μεγαλύτερη αμεσότητα και ακρίβεια κατά την επίλυση σχετικών αναφυόμενων ζητημάτων. Εν συνεχεία, και με τις παραδοχές στις οποίες ήδη θα έχουμε καταλήξει, στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' θα αναλογιστούμε, κατά πόσο τέτοιες λύσεις θα έχουν πρακτική εφαρμογή στην ελληνική πραγματικότητα, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα διδάγματα των συμπεριφορικών οικονομικών και της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, για να εξετάσουμε αν και οι ίδιοι οι πολίτες, ως αποδέκτες μιας τροποποιημένης πολιτικής στον τομέα του σχεδιασμού, θα ανταποκρίνονταν, όπως προσδοκούμε και αναμένουμε, ώστε να είναι πράγματι εύστοχη η μεταρρύθμιση και να τύχει ουσιαστικής εφαρμογής στην πράξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β': Οι θετικές επιστήμες και η θέση τους αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό

Ενδιαφέρον παρουσιάζει - πριν εκκινήσει ο προβληματισμός περί του νομικού πλαισίου που απαιτείται να περιβληθούν τα συστήματα σχεδιασμού του χώρου - να εξεταστεί αν η ίδια η σύλληψη της διαδικασίας του σχεδιασμού με την σημερινή της μορφή είναι εύστοχη και επαρκής, για να πετύχει τους τεθειμένους στόχους. Θα δούμε, όπως έχουμε προαναφέρει, ότι στον τομέα του σχεδιασμού η μέθοδος και οι λεπτομέρειες της διαδικασίας που ακολουθείται είναι ιδιαιτέρως σημαντικές για το τελικό αποτέλεσμα και τις σχεδιαστικές επιλογές τις οποίες εν τέλει θα κάνει το αρμόδιο όργανο. Ακόμα, θα δούμε πώς αντιμετωπίζει το ΣτΕ το εν λόγω ζήτημα και το πώς θεωρείται από νομικής άποψης το ζήτημα του ποιος αποφασίζει ποια θα είναι η μορφή και η διοικητική διαδικασία του σχεδιασμού. Επίσης, στο πνεύμα των καιρών θα επιδιώξουμε να αναφέρουμε τα βασικά σημεία εμπλοκής της Ένωσης στην εν λόγω διαδικασία, με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει και τα οφέλη που τυχόν προσφέρει.

1. Θεωρία του ορθού μοντέλου σχεδιασμού

1.1. Δόγμα και θεωρητικές προσεγγίσεις

Λανθασμένα πιστεύουν πολλοί συνάδελφοι αλλά και επιστήμονες συναφών κλάδων που έχουν ενεργό συμμετοχή στον σχεδιασμό (μηχανικοί, περιβαλλοντολόγοι, οικονομολόγοι, κοινωνιολόγοι κ.λπ.) ότι ο σχεδιασμός ως επιστημονικό αντικείμενο δεν ενέχει δογματικής, θεωρητικής θεμελίωσης, προϋπάρχουσας σε κομμάτι εφαρμογής της πράξης, αλλά προέκυψε ως επιστητό μέσα από τις πρακτικές ανάγκες οριοθέτησης και οργάνωσης του χώρου στον οποίο ζούμε, κατοικούμε και αναπτύσσουμε όλες μας τις δραστηριότητες - παραγωγικές και άλλες - ως ανθρώπινο είδος. Η παρούσα μελέτη, προερχόμενη από έναν νομικό, δεν έχει βεβαίως στόχο να εξηγήσει κατά πόσο η παραπάνω παραδοχή είναι σωστή ή λανθασμένη, δεδομένου πως ούτε η υπόθεση εργασίας είναι αυτή αλλά ούτε και ο γράφων είναι καταρτισμένος θεωρητικά, για να προβεί σε μια τέτοια θεμελίωση. Όντας πάντως υποστηρικτής

πως η δογματική θεμελίωση του σχεδιασμού ως οργανωμένης μεθόδου επέμβασης στον χώρο είναι καθ' όλα επαρκής και απαραίτητο να λαμβάνεται υπ' όψιν, κατά την συζήτηση της επιλογής της κατάλληλης σχεδιαστικής μεθόδου, θα κάνουμε μια νύξη εν προκειμένω²⁰³. Η γενικότερη συμφωνία στην χώρα μας²⁰⁴ είναι πως ο σχεδιασμός οφείλει να είναι ορθολογικός, δηλαδή να λαμβάνει υπ' όψιν τα τεκμήρια και τα πλέον έγκριτα στοιχεία της επιστήμης (ζήτημα αποτελεί το ποια είναι ακριβώς αυτά) και να καταλήγει δυνάμει των πορισμάτων, στα οποία φτάνουν οι ειδικοί επιστήμονες και μελετητές, να λαμβάνει τις καλύτερες και πιο “άρτιες επιστημονικά” επιλογές για την διάθεση του χώρου. Πρόκειται για μια προσέγγιση up to bottom που δίνει μεγάλη έμφαση (και σωστά) στην εξειδίκευση των ειδικών επιστημόνων, αφήνει όμως κενά όσον αφορά την συμμετοχή της μάζας, δηλαδή του λαού, ο οποίος, όμως, είναι αυτός που θα νιώσει πιο έμπρακτα από οποιονδήποτε άλλον την επίδραση αυτών των επιλογών στην καθημερινότητά του. Άλλωστε, και στην Ευρώπη δια της νομοθεσίας περί δικαίου περιβάλλοντος αλλά και στην χώρα μας εντείνονται οι πιέσεις για την συμμετοχικότητα στον σχεδιασμό, για την ενεργό δηλαδή παρέμβαση των πολιτών δια των θεσμών της δημόσιας διαβούλευσης και των ενστάσεων επί προτεινόμενων αποφάσεων εκ μέρους της Διοίκησης (εδώ ενσωματώνεται ή είναι επιστημονικά δέον να ενσωματώνεται η πρόταση των μελετητών), ώστε ο κύκλος των συμμετεχόντων να ανοίξει και οι πολίτες, ειδικώς σε τοπικά θέματα που αφορούν κυρίως όσους ζουν σε συγκεκριμένες περιοχές, να έχουν ευθέως λόγο για το πώς θα διαμορφωθεί επ' αύριον ο τόπος τους. Είναι κατανοητό πως ο συμμετοχικός σχεδιασμός φαίνεται να πληροί ως μέθοδος πολύ περισσότερο την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας αλλά και το κράτος δικαίου, δεδομένου ότι με την είσοδο του πολίτη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αυτή καθίσταται αυτομάτως διαφανής, αξιοκρατική και αμερόληπτη ή τουλάχιστον έτσι θα έπρεπε να γίνεται. Σ' αυτό το πλαίσιο, ο Λ. Βασενχόβεν εξηγεί στο τελευταίο σύγγραμμά του τις διάφορες θεωρίες σχεδιασμού. Με τις περιορισμένες γνώσεις του γράφοντος και μόνο, φαντάζει το μοντέλο του “επικοινωνιακού σχεδιασμού” να είναι το πλέον ταιριαστό στο παρόν και το μέλλον της ελληνικής έννομης τάξης.

Όπως εξηγεί και ο Βασενχόβεν, αυτό ανέκυψε τρόπον τινά ως απάντηση και τροποποίηση επί τω βέλτιω της θεωρίας του ορθολογικού σχεδιασμού, ώστε να ληφθεί υπ' όψιν η προσέγγιση κοινωνικών ομάδων (ΜΚΟ, συλλόγων πολιτών, επαγγελματικών σωματείων, ΟΤΑ²⁰⁵), και να καταλήξει η Διοίκηση σε συμπεράσματα, όπου η αυστηρή επιστημονική προσέγγιση του μηχανικού μελετητή²⁰⁶ θα συνδυαστεί με τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά χαρακτηριστικά, όπως αυτά τεθούν, και θα καταλήξει σε πιο ευέλικτες και άρα πιο εύστοχες και αποτελεσματικές λύσεις. Η έννοια της ευελιξίας, παρατηρούμε, ότι δεν εννοείται, όπως πολλές φορές αντιμετωπίζεται από τον νομοθέτη, ως απορρύθμιση (deregulation) ή άκρατη επιτάχυνση και απλοποίηση νομοθετικών διαδικασιών στο βωμό της “αποτελεσματικότερης διοικητικής δράσης”. Αυτό συνδυάζεται και με την απαίτηση να

²⁰³ Αναλυτικά για τις θεωρίες του σχεδιασμού, βλ. Λ. Κ. Βασενχόβεν, Θεωρίες και Πράξη του Σχεδιασμού του Χώρου, Από το αόρατο στο ορατό, ΕΚΔΟΣΕΙΣ προπομπός, 1η έκδοση Μάιος 2024, Αθήνα.

²⁰⁴ Ενδεικτικά βλ.: Σ. Ρίζος, Τι είναι η Χωροταξία, ΕλλΔνη 2/1998, σελ. 253-262.

²⁰⁵ Θα δούμε πως όλες αυτές οι ομάδες γίνονται αντιληπτές ως “Ομάδες Πίεσης” (Lobbies), οι οποίες δρουν (παρα)πολιτικά για τη ικανοποίηση των συμφερόντων των μελών τους, βλ. παρακάτω ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'.

²⁰⁶ Η επικοινωνιακή θεωρία άλλωστε δεν δέχεται ότι οι μόνοι αρμόδιοι επιστήμονες-μελετητές είναι οι μηχανικοί.

επανεκτιμώνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα οι αξιολογήσεις των σχεδίων και των προγραμμάτων, ώστε να διαβλέπουμε ποια πραγματικά δεδομένα έχουν μεταβληθεί και να προσαρμόζουμε τις πολιτικές μας αντιστοίχως. Παρατηρούμε, λοιπόν, πως στην θεωρία, ενώ ομιλούμε περί ορθολογικού σχεδιασμού, έχουμε υιοθετήσει πολλά από τα στοιχεία άλλων θεωριών σχεδιασμού και έχουμε έρθει πιο κοντά προς ένα συμμετοχικό μοντέλο. Το θεμελιώδες, όμως, πρόβλημα είναι ότι αυτή η μεταστροφή δεν είναι ουσιώδης. Οι θεμελιώδεις σχεδιαστικές αποφάσεις εξακολουθούν και λαμβάνονται στα ανώτατα κυβερνητικά κλιμάκια, ενώ πολλές φορές δεν ακολουθείται καν πιστά η προσέγγιση του ειδικού μελετητή, στοιχείο που αψηφά και την θεμελιώδη απαίτηση της θεωρίας του ορθολογικού σχεδιασμού. Ακόμα, η έντονη γραφειοκρατία, που δυστυχώς ακόμα ταλανίζει την ελληνική δημόσια διοίκηση, κλυδωνίζει τις συμμετοχικές διαδικασίες και τους χρόνους λήψης απόφασης καθιστώντας πολλές φορές τις επιλογές των σχεδίων άστοχες και ανεπείκαιρες, μιας που η τοπική κοινωνία δεν εισακούστηκε, παρόλο που “μίλησε” και οι πραγματικές συνθήκες, μέχρι ο βραδυκίνητος διοικητικός μηχανισμός να δράσει, έχουν στο μεταξύ ουσιαστικά αλλάξει. Από την άλλη, δεν είναι ευκαίριο, τουλάχιστον κατά τον γράφοντα, να περάσουμε και στο άλλο άκρο, δηλαδή της κυριαρχίας της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον σχεδιασμό²⁰⁷, αλλά αντίθετα μέσα από το επικοινωνιακό σύστημα, επιζητείται μια ισορροπία. Αυτή θα επιτευχθεί με τη διατήρηση και ενίσχυση κάποιων θεμελιωδών στοιχείων που ήδη διαθέτουμε και την μετεξέλιξη κάποιων άλλων, που αφορούν κυρίως τις υπερεξουσίες της κεντρικής διοίκησης στο σχεδιαστικό κομμάτι, ιδίως στο τοπικό επίπεδο.

1.2. Οι εν τοις πράγμασι επιλογές στο ελληνικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού

Για να μιλήσουμε με απλά λόγια, το ζήτημα εντοπίζεται στην συσχέτιση μεταξύ του λεγόμενου στρατηγικού σχεδιασμού αφενός και του ρυθμιστικού σχεδιασμού αφετέρου, αλλά και των εξειδικασμένων επιλογών που γίνονται εντός των δύο επιπέδων. Τα επίπεδα σχεδιασμού και η μεταξύ τους σχέση εναρμόνισης έχουν ήδη αναλυθεί παραπάνω²⁰⁸. Επί αυτών, ο προβληματισμός μας θα επικεντρωθεί σε ένα επιμέρους ζήτημα με δύο εξατομικευμένες προεκτάσεις. Το ζήτημα αυτό είναι ο τομεακός σχεδιασμός που έχει υιοθετηθεί από την ελληνική πολιτεία, η αποτελεσματικότητα του οποίου θα κριθεί τόσο από άποψη εσωτερική, δηλαδή αν ο ίδιος ο τομεακός σχεδιασμός εφαρμόζεται ορθά στην πράξη, όσο και από άποψη εξωτερική, δηλαδή θα εξετάσουμε την σχέση του με τον σχεδιασμό με χωρική αναφορά τόσο πραγματολογικά όσο και δεοντολογικά.

Εκκινώντας από τον πρώτο προβληματισμό, όπως εξηγήσαμε παραπάνω, την σημερινή εποχή στην χώρα μας προβλέπονται συγκεκριμένοι παραγωγικοί τομείς της εθνικής οικονομίας (και η “περίεργη” περίπτωση των καταστημάτων κράτησης) που λόγω της σημασίας τους επιδέχονται εξαιρετικής μεταχείρισης από τον κλάδο του χωρικού σχεδιασμού, δεδομένου ότι χωροθετούνται με συγκεκριμένα χωρικά εργαλεία που έχουν θεσμοθετηθεί για τον σκοπό

²⁰⁷ Λεπτομέρειες για τον θεσμό της ιδιωτικής πολεοδόμησης και τον λόγο για τον οποίο δεν θα ήταν αποτελεσματική στην ελληνική πραγματικότητα, θα παραθέσουμε στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ’.

²⁰⁸ Βλέπε αναλυτικά το σχετικό τμήμα του ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α’ της μελέτης μας.

αυτό, τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια. Το ζήτημα που ανακύπτει, είναι πως δεν φαίνεται να υπάρχει καμία απολύτως συγκεκριμένη μέθοδος βάσει της οποίας αποφασίζεται (από ποιον;) η επέκταση των ΕΧΠ αυτών και σε άλλους κρίσιμους τομείς της εθνικής οικονομίας. Τα παραδείγματα είναι αναρίθμητα. Δεν θα απαιτείτο μάλλον για την ορθολογική χωροθέτηση των Πανεπιστημίων, ειδικώς στην ελληνική περιφέρεια, ένα ξεχωριστό ΕΧΠ²⁰⁹; Και δεν είναι μόνο τα Πανεπιστήμια. Θα μπορούσε να πρόκειται και για τα Νοσοκομεία, ιδίως τα περιφερειακά, όπως προείπαμε, ή ακόμα και συγκεκριμένοι χώροι, κατάλληλοι για την διαχείριση αποβλήτων σε επίπεδο επικρατείας κ.λπ. Είναι κατανοητό, βεβαίως, πως η απόφαση για το ποιοι τομείς είναι σημαντικοί για την ελληνική οικονομία στο σήμερα και στο μέλλον ανήκουν άνευ άλλου στον σκληρό πυρήνα άσκησης της κρατικής εξουσίας και είναι θέματα για τα οποία η κυβέρνηση έχει τον πρώτο και κύριο λόγο να αποφασίζει. Όμως, ο σχεδιασμός, όπως εξηγήσαμε, προσδίδει μεθοδικότητα και διαφάνεια στη δράση της δημόσιας διοίκησης, και αυτό με την σειρά του πληροί την αρχή του κράτους δικαίου και ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας δράσης. Άλλωστε, από στατιστικές μετρήσεις τόσο εθνικού²¹⁰ όσο και ευρωπαϊκού επιπέδου μπορεί εύκολα να δει κανείς ποιοι τομείς μιας οικονομίας είναι όντως σημαντικοί για ένα κράτος και να κάνει βεβαίως και μια ευλογοφανή τουλάχιστον πρόβλεψη για το μέλλον δυνάμει των διαθέσιμων δεδομένων. Επομένως, δεν είναι και τόσο υποκειμενική η διαπίστωση των δυνατών και αδύνατων σημείων μιας οικονομίας, ούτε βεβαίως θα επιθετο κάποιος και να ισχυριζόταν αύριο ο Έλληνας πρωθυπουργός πως η Βιομηχανία, λόγου χάριν, είναι η ατμομηχανή της ελληνικής οικονομίας ή ότι προβλέπεται να είναι την επόμενη δεκαετία σε βάρος, για παράδειγμα, του τουρισμού. Ακόμα, δεν υφίσταται και επικαιροποιημένο κείμενο της υποτιθέμενης Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής, για να τεκμηριωθεί έστω, ότι οι επιλογές που γίνονται σε τομεακό επίπεδο έχουν αντίκτυπο στις θεμελιώδεις παραδοχές στις οποίες προβαίνει ένα κείμενο αρχών, το οποίο αναφέρεται στο σύνολο της ελληνικής επικρατείας. Για το ΓΠΧΣΑΑ δεν μπορεί επίσης να γίνει λόγος, καθώς, όπως έχουμε τονίσει, αυτό έχει καταστεί εδώ και μια δεκαετία παρωχημένο, αλλά ακόμα και αν δεχόμασταν πως επί τη βάση αυτού θεμελιώνεται τουλάχιστον σε ένα πρωταρχικό στάδιο η αντίστοιχη στρατηγική για τα ΕΧΠ - γεγονός που βεβαίως δεν ισχύει διότι όλα τα ΕΧΠ προηγήθηκαν του ΓΠΧΣΑΑ - δεν εξηγείται πουθενά γιατί συγκεκριμένοι τομείς αγνοήθηκαν, όπως προαναφέραμε, και άλλοι προτιμήθηκαν. Ακόμα, μείζον ζήτημα αποτελεί και ο τομεακός σχεδιασμός που επικρατεί στις συγκοινωνίες, αστικές και υπεραστικές. Φαντάζει αδιανόητο - και όμως ισχύει - τα συγκοινωνιακά δίκτυα κατά τον σχεδιασμό να λαμβάνονται απλώς υπ' όψιν και να μην πραγματοποιείται συνδυαστικά σε πλήρη αρμονία μεταξύ των επιστημόνων των δύο κλάδων ο σχεδιασμός του συγκοινωνιακού δικτύου της χώρας με τον χωροταξικό και κυρίως τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Για να αντιληφθούμε την παράλογη αυτή κατάσταση, αρκεί να επισημάνουμε το επίκαιρο παράδειγμα των ΣΒΑΚ, τα οποία δυνάμει της πραγματοποίησης του προγράμματος "Κωνσταντίνος Δοξιάδης" θα καταστούν, κατ' ουσίαν, σε πολλές περιπτώσεις άνευ ουσιώδους αντικειμένου, εφόσον καταρτίστηκαν από

²⁰⁹ Προβληματισμός ακόμα επίκαιρος δυνάμει της δυνατότητας που παρέχεται πλέον για την ίδρυση ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην χώρα, τα οποία βεβαίως κάπου θα πρέπει να χωροθετηθούν (βλ. Ν. 5094/2024 (ΦΕΚ 39/Α/13.3.2024)).

²¹⁰ Σχετικά βλέπε, επί παραδείγματι, πορίσματα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ), κατά την 15η Νοεμβρίου 2024: https://www.statistics.gr/documents/20181/18272859/greek_economy_15-11-2024.pdf/054912fe-8d49-9ba3-1aaa-fbe848425b42, τελευταία προσπέλαση 17/11/2024.

τους Δήμους και δεν υπήρξε συνεργασία κατά την κατάρτιση των επιμέρους ΤΠΣ, τα οποία, όπως, έχουμε ήδη εξηγήσει άλλωστε, μπορούν να πραγματοποιούνται σε επίπεδο Δημοτικής ενότητας και όχι υποχρεωτικώς Δήμου, χωρίς να επεμβαίνει ο Δήμος στη διαδικασία έγκρισής τους παρά με απλή γνώμη που δύναται να διατυπώσει.

Πέραν όμως, της ασυνεννοησίας που επικρατεί ως προς τα κριτήρια και τις απαιτήσεις που αφορούν τον τομεακό χωροταξικό σχεδιασμό, απορία επικρατεί και ως προς την σχέση που αυτός έχει με τον περιφερειακό με χωρική αναφορά. Με τον τρόπο που είναι αυτή τη στιγμή δομημένο το σύστημα του λεγόμενου στρατηγικού σχεδιασμού στην χώρα μας, τα ΕΧΠ υπερισχύουν των ΠΧΠ. Μπορεί να το ονομάζουμε υποχρέωση εναρμόνισης, αλλά η ουσία είναι, ότι οι προσεγγίσεις και οι προβλέψεις των ΕΧΠ έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, εφόσον μάλιστα αφορούν σχεδιασμό στο σύνολο της επικράτειας, άρα σε ανώτερο χωρικό επίπεδο από τον περιφερειακό που αφορούν τα ΠΧΠ. Ένα, βέβαια, μη πειστικό επιχείρημα, δεδομένου ότι η ειδοποιός διαφορά των ΕΧΠ δεν είναι η χωρική τους εμβέλεια αλλά ο τομεακός τους χαρακτήρας. Για να το πούμε πιο απλά, δεν αποτελούν σχεδιασμό χώρου αλλά σχεδιασμό είδους, σχεδιασμό δραστηριότητας επί του εκάστοτε χώρου. Επομένως, δεν υφίσταται κάποια δεοντολογική προσέγγιση που “να επιβάλλει” να είναι ιεραρχικά ανώτερα των ΠΧΠ, όπως άλλωστε θα ίσχυε αν εφαρμόζαμε ισχύοντα χωροταξικό σχεδιασμό με χωρική αναφορά σε όλη την επικράτεια στην έννομή μας τάξη. Είναι, λοιπόν, ο τομεακός σχεδιασμός πιο εύστοχος, πιο αποτελεσματικός για την ρύθμιση του χώρου από τον περιφερειακό; Και όταν ορίζουμε την αποτελεσματικότητα, επανερχόμαστε εδώ στον αρχικό μας προβληματισμό· θέλουμε έναν σχεδιασμό *up to bottom* ή έναν συμμετοχικό σχεδιασμό; Διότι, αν επιθυμούμε, όπως διατυμπανίζουμε, το δεύτερο, τότε τα ΕΧΠ, τουλάχιστον με την μορφή που έχουν λάβει²¹¹, δεν φαίνεται να εξυπηρετούν αυτό τον σκοπό. Ρυθμίζουν εξατομικευμένα το αντικείμενο ενδιαφέροντός τους και παραμένουν “τυφλά” ως προς άλλες “συγγενείς” δραστηριότητες που πρέπει να χωροθετηθούν και εκείνες, ή για διαφορετικές δραστηριότητες, οι οποίες, όμως, θα ενταχθούν πολλές φορές στον χώρο ανταγωνιστικά προς τα έργα του κάθε ΕΧΠ. Δεν θα ήταν άραγε πολύ πιο άρτιο (και αποτελεσματικό) να ακολουθείται η λογική οδός της χωρικής αναφοράς του σχεδιασμού, να έχουμε πραγματικό εθνικό σχεδιασμό αλλά και πλήρη περιφερειακό, ο οποίος να εξειδικεύει και να ερμηνεύει τα κελεύσματα του εθνικού; Άλλωστε, στο πλαίσιο της αρχής του ορθολογικού σχεδιασμού τον οποίο εφαρμόζουμε²¹² θεμελιώδη θέση έχει η έννοια της καθολικότητας του σχεδιασμού²¹³, η οποία εξ αντικειμένου απόλλυται, όταν αποκτά περίοπτη θέση στο όλο σύστημα ο τομεακός. Μία αξιόλογη εναλλακτική, η οποία μάλιστα “θα κούμπωνε” αβίαστα στον ήδη υπάρχον σύστημα εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού είναι αυτή των ειδικών κατηγοριών χώρου, η οποία θα αντικαθιστούσε την τομεακή προσέγγιση, διατηρώντας όμως το στοιχείο του είδους πλάι στο βασικό στοιχείο της τοπικότητας. Αυτό σημαίνει πως θα επιλέγονταν συγκεκριμένες κατηγορίες χώρου, οι οποίες λόγω των ιδιαίτερων γεωμορφολογικών, ιστορικών, περιβαλλοντικών, πολιτιστικών κ.λπ. στοιχείων τους θα πρέπει να επιδέχονται και ιδιαίτερης μεταχείρισης κατά την οικιστική τους

²¹¹ Περισσότερο γ’ αυτό αμέσως παρακάτω.

²¹² Είτε αυτούσιο, είτε την μετεξέλιξη του, τον επικοινωνικό δηλαδή σχεδιασμό.

²¹³ Βλ. υποσημείωση 204.

ανάπτυξη αλλά και την εξάπλωση δραστηριοτήτων σε αυτούς²¹⁴, η οποία θα βρίσκεται σε αρμονική αλληλεξάρτηση (η θεωρία της εναρμόνισης των διαφόρων επιπέδων σχεδιασμού εφαρμόζεται, λοιπόν, κι εν προκειμένω), καθ' όσον κάθε νησί ή κάθε παράκτια περιοχή ή κάθε ορεινή περιοχή δεν έχει ακριβώς τα ίδια χαρακτηριστικά, ακριβώς τις ίδιες ανάγκες και δυνατότητες²¹⁵. Εδώ, ακριβώς οι γενικές προβλέψεις των πλαισίων αυτών των περιοχών θα εξειδικεύονται σε περιφερειακό επίπεδο από τα ΠΧΠ, ώστε στη συνέχεια να περνάμε στα επίπεδα του ρυθμιστικού σχεδιασμού, όπου θα μπορούν να αποφασίζονται και να εκτελούνται μεθοδικά όσες επεμβάσεις είναι επιτρεπτές και αναγκαίες δυνάμει των παραπάνω στρατηγικών πλαισίων. Άλλωστε, το παραπάνω σύστημα παραλίγο να είναι το ισχύον για την χώρα μας, εφόσον είχε προταθεί κατά τη προπαρασκευαστική νομοπαραγωγική διαδικασία, αλλά, εν τέλει, με τον Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ 207/Α/7.10.1999), επελέγη ο δρόμος του τομεακού σχεδιασμού. Δεν θα μπορούμε βεβαίως στη διαδικασία να κατακρίνουμε μια νομοθετική επιλογή 25 ετών στο παρελθόν, η οποία να ήταν ενδεχομένως ορθή για την εποχή της, καθώς καλείτο να αντιμετωπίσει, σε ένα βαθμό, διαφορετικές ανάγκες και πιέσεις από τις σημερινές. Αλλά, ακριβώς μετά από 25 χρόνια εμπειρίας του συστήματος αυτού και με τις εμφανείς αδυναμίες που έχουμε εντοπίσει και παραθέσει, μήπως είναι ώρα για μια αλλαγή στο σήμερα και με βλέμμα σαφώς στο μέλλον;

Έχοντας, λοιπόν, αναφέρει τα παραπάνω, αναρωτιόμαστε, μήπως δεν είναι αμιγώς δογματικοί οι λόγοι γι' αυτή την νομοθετική επιλογή, αλλά ενέχουν και άλλα κίνητρα. Είναι διάχυτη στην μελέτη μας η καχυποψία της Κεντρικής Διοίκησης, του νομοθέτη αλλά και της Ανώτατης Δικαιοσύνης πολλές φορές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - ας πούμε από την άποψη της μη αποτελεσματικής δράσης της τελευταίας για την επίτευξη των κρατικών στόχων. Αυτό θα φανεί και αμέσως παρακάτω που θα εξηγήσουμε την αλλοίωση της έννοιας του στρατηγικού σχεδιασμού στην χώρα μας, η οποία δεν είναι τυχαίο που εκφράζεται κυρίως δια του περιεχομένου των ΕΧΠ, τα οποία γινόμενα όλο και πιο λεπτομερή, όλο και πιο "ρυθμιστικά" αφήνουν όλο και λιγότερα περιθώρια βεβαίως στα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού να δράσουν με στοιχειώδη έστω διακριτική ευχέρεια, είτε αυτό γίνεται σε περιφερειακό επίπεδο είτε γίνεται σε τοπικό. Μήπως, λοιπόν, οι ουσιώδεις στοχεύεις των ΕΧΠ θα μπορούσαν κάλλιστα να ενσωματωθούν σε άρτια δομημένα ΠΧΠ; Είναι ένας εύλογος προβληματισμός. Αυτό βεβαίως δεν θα μπορούσε να γίνει χωρίς να αποκτήσουν επ' αυτού ουσιώδεις αρμοδιότητες τα κατ' εξοχήν αρμόδια όργανα, δηλαδή οι Περιφέρειες. Αλλά, ας μελετήσουμε και το επόμενο ζήτημα που ανακύπτει, αυτό της σχέσης μεταξύ του στρατηγικού και του ρυθμιστικού σχεδιασμού στην χώρα μας και μετέπειτα ενδεχομένως θα είμαστε καλύτερα καταρτισμένοι, για να απαντήσουμε στην παραπάνω ερώτηση.

²¹⁴ Τέτοια παραδείγματα είναι βεβαίως ο παράκτιος χώρος, ο νησιωτικός χώρος (αυτοί οι δύο βρίσκονται σε άμεση συσχέτιση και με τον θαλάσσιο χώρο), ο ορεινός - ενδεχομένως και ο αλπικός χώρος- οι περιοχές χρήζουσες ειδικής περιβαλλοντικής προστασίας (στις οποίες συμπεριλαμβάνεται σε μεγάλο ποσοστό το ευρωπαϊκό δίκτυο NATURA 2000), οι αρχαιολογικοί οικισμοί που σώζονται ως σήμερα κ.λπ.

²¹⁵ Γι' αυτό και κρίνεται σε κάθε περίπτωση απαραίτητη η ειδική περιβαλλοντική αξιολόγηση μέσω πχ. της ΣΜΠΕ, ώστε σε κάθε στάδιο τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τόπου να λαμβάνονται ουσιαστικά υπ' όψιν. Σε αυτό το στάδιο θα μπορούσε να συμπεριληφθεί και ανεξάρτητη μελέτη φέρουσας ικανότητας ενός τόπου, όπως, λόγου χάριν, ισχύει με την Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση (ΕΟΑ) στις περιοχές του δικτύου NATURA 2000, όμως υπάρχει έντονη διχογνωμία στην θεωρία και την νομολογία ως προς τι ακριβώς είναι αυτή η μελέτη και τι περιεχόμενο πρέπει να έχει.

Άλλη μια απόδειξη της δυσλειτουργικής και αμφισβητούμενης επιστημονικά συνύπαρξης τομεακού και τοπικού σχεδιασμού είναι και η σχέση μεταξύ ΕΠΣ (και των διαφόρων αντίστοιχων πολεοδομικών εργαλείων) και ΤΠΣ. Από την μελέτη της σχετικής νομοθεσίας, κατέστη σαφές πως το ΕΠΣ, παρά την απαίτηση περί εναρμόνισης υπερισχύει, κατ'ουσίαν, των ρυθμίσεων του ΤΠΣ, σε περίπτωση που αυτές συγκρούονται και δεν μπορεί να τροποποιηθεί από μεταγενέστερο ΤΠΣ που αφορά και την δική του περιοχή επέμβασης, εκτός αν συγκατατίθεται ρητά προς αυτό ο φορέας του ΕΠΣ. Η υπερίσχυση του τομεακού έναντι του τοπικού σχεδιασμού είναι, ως εκ τούτου, ακόμα πιο πρόδηλη απ' ότι, στο παράδειγμα του χωροταξικού σχεδιασμού, εφόσον πρόκειται ουσιαστικά για αποσπασματικό σχεδιασμό²¹⁶, που διαρρηγνύει την αρχή της καθολικότητας του σχεδιασμού. Εδώ, οι εξαιρέσεις από τις βαθμίδες ιεραρχίας του σχεδιασμού με χωρική αναφορά είναι ακόμα πιο δύσκολα υποστηρίξιμες, και βασικό στόχο είχαν την διευκόλυνση της χωροθέτησης επενδύσεων στην ελληνική επικράτεια. Πράγμα απολύτως δεκτό και θεμιτό. Το ερώτημα είναι, με ποιον τρόπο και σε ποια ένταση πρέπει να θεσμοθετούνται αυτές οι εξαιρέσεις, ώστε να εξυπηρετείται αφενός η διευκόλυνση της επενδυτικής δραστηριότητας και άρα η τόνωσή της στην χώρα μας, χωρίς όμως να απόλλυται ταυτόχρονα ένα *minimum* ορθολογικότητας που λειτουργεί εγγυητικά για την όμοια εφαρμογή της χωρικής πολιτικής. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί πως τα περισσότερα από τα πολεοδομικά εργαλεία που εξομοιώνονται νομικά με το ΕΠΣ²¹⁷ αποτελούν μεταρρυθμίσεις της εποχής της κρίσης, όπου η οικονομική ανάκαμψη της χώρας ήταν αδιαμφισβήτητη και ορθά πρωτεύον ζήτημα μείζονος εθνικής σημασίας, και πολλές φορές επιβλήθηκε και από τους εταίρους μας να προβούμε σε αυτές ραγδαία, ώστε να εγκριθούν τα πακέτα χρηματοπιστωτικής στήριξης που ήταν ζωτικής σημασίας για την ακροβατούσα τότε ελληνική οικονομία. Όλες αυτές οι πληροφορίες δημιουργούν ένα πεδίο νομοθετικής ανωμαλίας και αφορούν μια χώρα, που κλυδωνίζεται κοινωνικοοικονομικά. Γι' αυτό και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες, σε όλους τους τομείς δικαιολογείται να είναι "ριζικές" και να προτάσσουν μέτρα που μπορεί να μοιάζουν κάπως ακραία, αλλά κρίνονται απαραίτητα για την βραχυ/μεσοπρόθεσμη ανάκαμψη της χώρας. Αυτές, όμως, οι παραδοχές, αν συνεχίσουμε την σκέψη μας, οδηγούν άνευ άλλου τινός και σ' ένα μετέπειτα συμπέρασμα. Ότι μόλις εκλείψουν οι λόγοι που καθιστούσαν αναγκαία αυτή την εξαιρετική νομοθετική δραστηριότητα, πρέπει άμεσα να καταργηθούν ή έστω να τροποποιηθούν και να επιστρέψει η χώρα στην νομοθετική κανονικότητα, όπως επιβάλλουν οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της χρηστής διοίκησης. Αυτό δεν θα σήμαινε - στην περίπτωση μας - οπωσδήποτε την κατάργηση του θεσμού των ΕΠΣ άνευ άλλου τινός, αλλά ταυτόχρονα δύσκολα μπορεί κανείς να δεχθεί ότι αυτά θα συνεχίσουν να ισχύουν απaráλλαχτα, με τις υπερεξουσίες που δίνουν στον εκάστοτε φορέα τους, σε μια χώρα μάλιστα που ο θεσμός της ιδιωτικής πολεοδόμησης έχει απορριφθεί ως μέθοδος σχεδιασμού και δόμησης του οικιστικού περιβάλλοντος. Πόσο δεοντολογικό, νόμιμο ή εν τέλει και δημοκρατικό είναι μια νομοθεσία που ομοιάζει σε μέτρα "έκτακτης ανάγκης", ληπτέα σε

²¹⁶ Χωρίς βεβαίως να ισχυριζόμαστε πως καταλήγει να είναι σημειακός, και να ομοιάζει, ως εκ τούτου, με τον κατηγορημένο θεσμό της σημειακής χωροθέτησης (προέγκριση χωροθέτησης) που αποτελούσε αναγκαίο συμβιβασμό, κατά τα χρόνια που η χώρα δεν διέθετε χωροταξικό και πολλές φορές ούτε ολοκληρωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό. (Ν. 1650/1986 (ΦΕΚ 160/Α/16.10.1986) σε συνδυασμό με την ΚΥΑ 69269/5387/1990 (ΦΕΚ 678/Β' 25.10.1990).

²¹⁷ Βλ. υποσημείωση 13.

περιόδους κρίσης, να παραμένει και να αυτοαναγορεύεται δια της μη κατάργησης ή τροποποίησής της σε νέα νομοθετική νόρμα; Πόσο υγιές οικονομικά, κοινωνικά αλλά και πολιτικά είναι να δρούμε σε όλους τους τομείς - κι εν προκειμένω στον σχεδιασμό του χώρου - ως η χώρα να βρίσκεται μονίμως σε κρίση, οι διάφοροι θεσμοί της να μην χαίρουν εμπιστοσύνης και η κεντρική διοίκηση να συγκεντρώνει όλες τις εξουσίες πάνω της “για να σώσει το καράβι” που μονίμως παρουσιάζεται να κατευθύνεται στα βράχια της χρεοκοπίας²¹⁸;

1.3. Στρατηγικός και ρυθμιστικός²¹⁹ σχεδιασμός

Σε φυσική συνέχεια των παραπάνω σκέψεων, ακολουθεί μια ακόμα αμφιβολία που αφορά την μεθοδολογία του συστήματος χωρικού σχεδιασμού στην χώρα μας. Η σχέση στρατηγικού και ρυθμιστικού σχεδιασμού, όπως αυτή έχει καθιερωθεί από τον πλέον πρόσφατο Ν. 4659/2020, όπου αντιλαμβάνεται τα ανώτερα επίπεδα σχεδιασμού, αυτά που αναλύονται σε χωροταξική κλίμακα, σε στρατηγικό σχεδιασμό, εν αντιθέσει με τα κατώτερα επίπεδα, του πολεοδομικού σχεδιασμού, που απαγορεύονται ως ρυθμιστικός. Αυτό που μας απασχολεί εν προκειμένω είναι κυρίως η φύση του στρατηγικού σχεδιασμού και το κατά πόσο αυτή είναι όντως στρατηγικού χαρακτήρα.

Για να εξετάσουμε το περιεχόμενό του πρέπει προηγουμένως να προσδιορίσουμε την έννοια του στρατηγικού σχεδιασμού. Δυνάμει πρόσφατης συγκριτικής μελέτης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως (ΟΟΣΑ)²²⁰ προκύπτει πως τα στρατηγικά σχέδια (strategic plans) “λειτουργούν, κατά κανόνα, ως κατευθυντήριες γραμμές για τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού [...]”, ενώ βάσει της μελέτης για τον χωρικό σχεδιασμό της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη του ΟΗΕ (UNECE) “οι χωρικές στρατηγικές περιφερειακού επιπέδου παρέχουν καθοδήγηση για τη σύνταξη των τοπικών χωρικών σχεδίων και τον γεωγραφικό προσανατολισμό των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων”²²¹. Αντιστοίχως, προσδιορίζοντας την έννοια του ρυθμιστικού σχεδιασμού αναφερόμαστε σε σχέδια (regulatory plans) “που ρυθμίζουν λεπτομερώς τη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης σε επίπεδο δήμου, δημοτικής ενότητας ή γειτονιάς και με τα οποία καθορίζονται συγκεκριμένοι όροι και προϋποθέσεις για την οικιστική ή άλλη αξιοποίηση των ακινήτων που περιλαμβάνονται εντός αυτών (χρήσεις γης, οικιστική πυκνότητα, όροι δόμησης, μορφολογικοί περιορισμοί κ.λπ.)”²²². Αντιλαμβανόμενοι την έννοια των δύο διαφορετικών ειδών σχεδιασμού

²¹⁸ Ο προβληματισμός αυτός θα αναλυθεί περαιτέρω στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ’.

²¹⁹ Πιο αναλυτικά για τον πολεοδομικό σχεδιασμό βλ. και Κ. Μενουδάκος κ.λπ. (συν. 17), Επιμέλεια Δ. Μέλισσας, Κ. Σεργάος, Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2017, Αθήνα.

²²⁰ Silva, E. & Acheampong, R. (2015), “Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries”, σελ. 23.

²²¹ Γεωργία Γιαννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας, σελ. 98-99, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2η έκδοση αναθεωρημένη 2022, Αθήνα. Δες ακόμα για την εν λόγω περιγραφή των στρατηγικών σχεδίων και UNECE (2008), Spatial Planning, Key Instrument for Development and Effective Governance, United Nations Publication, New York and Geneva, 22. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf, Τελευταία προσπέλαση: 17 Νοεμβρίου 2024.

²²² Ibid, σελ. 101.

επισημαίνουμε καταλήγοντας πως το σήμα κατατεθέν των στρατηγικών σχεδίων είναι πως περιλαμβάνουν στο σώμα τους τις γενικές κατευθύνσεις, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να αφορούν ακόμα σε γενικές αρχές που καθορίζουν την χάραξη της γενικής χωρικής πολιτικής της χώρας²²³ και δεν αναλώνονται σε εξαντλητικές, τεχνικές λεπτομέρειες, δεδομένου ότι αυτό είναι το αντικείμενο των ρυθμιστικών σχεδίων, τα οποία έρχονται να εξειδικεύσουν και να εκτελέσουν σε σύμπνοια με το πνεύμα των στρατηγικών τις γενικές αυτές κατευθύνσεις²²⁴. Τηρείται, όμως, αυτός “ο κανόνας” στην ελληνική χωρική νομοθεσία; Θα δούμε πως όχι.

Τα στρατηγικά σχέδια στην χώρα μας και ιδίως τα ΕΧΠ, στα οποία έχει δοθεί και η ιδιαίτερη βαρύτητα, όπως εξηγήσαμε ως άνω, εμπεριέχουν πολλές ρυθμίσεις, οι οποίες δεν είναι στρατηγικού αλλά πολύ περισσότερο κανονιστικού, ρυθμιστικού χαρακτήρα. Ρυθμίσεις που αφορούν (ορίζοντως) τις περιοχές που μπορούν να χωροθετηθούν οι δραστηριότητες που περιγράφουν, τις περιοχές που αποκλείονται, την διαδικασία χωροθέτησης, τα εχέγγυα που πρέπει να πληρούνται και τις συναφείς δραστηριότητες που μπορούν να χωροθετηθούν πλησίον. Είναι σε τέτοιο βαθμό λεπτομερή που, κατ’ ουσίαν, ακυρώνουν σε έναν σημαντικό βαθμό οποιαδήποτε διακριτική ευχέρεια των επιπέδων ρυθμιστικού σχεδιασμού να συμμορφωθούν βεβαιώσεις με τις κατευθύνσεις των ΕΧΠ, αλλά με ελευθερία ως προς τα επακριβή δεδομένα της κάθε φορά χωροθέτησης μιας δραστηριότητας. Λόγω μάλιστα της εν τοις πράγμασι ανάγκης συμμόρφωσης και των ΠΧΠ με το περιεχόμενο των ΕΧΠ, αυτό συμβαίνει ακόμα και μεταξύ των διαφορετικών σχεδίων στρατηγικού χαρακτήρα, τα οποία έχουν καταλήξει να θεωρούνται μικτού περιεχομένου, διαθέτοντας κανονιστικές διατάξεις. Γι’ αυτό άλλωστε και το ΣτΕ τα θεωρεί ως νομικώς δεσμευτικές διοικητικές πράξεις ιδιόμορφης τυπολογίας, και όχι ως κυβερνητικά κείμενα γενικής πολιτικής²²⁵. Δεν τα εντάσσει δηλαδή στην κατηγορία των δικαστικώς ανέλεγκτων κυβερνητικών πράξεων - προφανώς και με κίνητρο να μπορεί το ίδιο να παρακρατεί τον τελευταίο λόγο περί της νομιμότητάς τους κι έτσι να προασπίζει τους πολίτες από αυθαιρεσίες ως δικαιοπολιτικό *ultimum refugium* - ταυτόχρονα όμως - ίσως μη συνειδητά - υποχρεώνει με αυτή την παραδοχή τους δημιουργούς των σχεδίων να τους προσδίδουν και κανονιστικό χαρακτήρα “για να ικανοποιούν” αυτά τον νομικό χαρακτηρισμό που τους έχει δώσει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας. Το ερώτημα που μονίμως θέτουμε είναι: Αποτελεί από σχεδιαστικής, επιστημονικής και νομικής-κοινωνικοοικονομικής άποψης αυτή η διάρθρωση του σχεδιασμού την πλέον αποτελεσματική που θα μπορούσαμε να έχουμε; Καθ’ ημών η απάντηση είναι αρνητική.

Ακόμα και με τις όποιες αδυναμίες ομολογουμένως διαθέτει η έμπνευση του τομεακού σχεδιασμού βαρύνουσας σημασίας, αυτές θα μπορούσαν να οριοθετηθούν, αν τα σχέδια που τις συνοδεύουν, δηλαδή τα ΕΧΠ, διέθεταν όντως πρωτίστως στρατηγικό χαρακτήρα. Αν δεν

²²³ Σε αυτή την περίπτωση διαθέτουν και χαρακτηριστικά μιας άλλης κατηγορίας σχεδίων, αυτών του γενικού προσανατολισμού (*perspective, visionary plans*). Σε αυτή την κατηγορία εντάσσεται και η “δική μας” Εθνική Χωρική Στρατηγική, η οποία προσομοιάζει περισσότερο σ’ ένα κείμενο αρχών (*policy paper*) χωρίς κανονιστική υφή, αν βεβαίως υφίστατο ως υπαρκτό κείμενο, κάτι που ακόμα δεν έχει συμβεί.

²²⁴ Γεωργία Γιαννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας, σελ. 99-102, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2η έκδοση αναθεωρημένη 2022, Αθήνα.

²²⁵ Βλ. Γεωργία Γιαννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας, σελ. 121 κι επ., ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2η έκδοση αναθεωρημένη 2022, Αθήνα.

προέβαιναν σε κανονιστικής υφής ρυθμίσεις και εμπιστεύονταν τα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού να επιτελέσουν τον σκοπό, για τον οποίο επινοήθηκαν εξ αρχής, τότε η σχεδιαστική ιεραρχία θα τηρείτο πολύ αποτελεσματικότερα και θα δινόταν πραγματική εξουσία σε περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς να εξειδικεύσουν τις κρατικώς τεθειμένες κατευθύνσεις με το φίλτρο της τοπικότητας, εκ του οποίου θα έπρεπε να περνάει οποιαδήποτε κεντρικά σχεδιασμένη ρύθμιση. Διότι ακόμα και αν δίναμε σε κατώτερα επίπεδα χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού ουσιαστικές αρμοδιότητες στους αιρετούς άρχοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτοί θα ήταν ανήμποροι να προκαλέσουν με τη δράση τους ουσιώδεις μεταβολές, αν τα ανώτερα επίπεδα κεντρικά καταρτισμένου τομεακού σχεδιασμού εξακολουθούν να είναι αποπνικτικώς κανονιστικά και να προβλέπουν σε ένα πρότερο, ανώτερο επίπεδο σχεδιασμού εξαντλητικώς την ακριβή διαδικασία χωροθέτησης μιας δραστηριότητας στον χώρο²²⁶.

Το παράλογο της υπερβολικής συγκέντρωσης συναφών αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση φαίνεται ακόμα πιο ανάγλυφα και στα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού και δη στον πολεοδομικό. Πιο αναλυτικά, η μέθοδος πολεοδομικού σχεδιασμού που επελέγη στην χώρα μας είναι αυτή της λεγόμενης μίξης των χρήσεων γης, δηλαδή ένα σύστημα το οποίο δεν καθιερώνει τον αυστηρό διαχωρισμό των διαφόρων χρήσεων γης μεταξύ των διαφόρων ζωνών ενός οικιστικού συνόλου, όπως συμβαίνει σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις και κατ' εξοχήν στις αμερικάνικες, αλλά αντιθέτως συνδυάζει διαφορετικές χρήσεις, οι οποίες αναπτύσσονται παράλληλα - εννοείται με συγκεκριμένες εγγυήσεις αρμονικής συνύπαρξης που πρέπει να τηρούνται - εντός της ίδιας πολεοδομικής ενότητας²²⁷. Η αξιολόγηση του κατά πόσον αυτή η μέθοδος είναι ορθή ή όχι, είναι περίπλοκη και βεβαίως όχι το αντικείμενο της μελέτης μας. Παρόλ' αυτά, αξίζει να σημειωθεί πως η διαμόρφωση των μεγάλων αστικών κέντρων και ιδίως της Αθήνας, μέσα και από την μέθοδο της αντιπαροχής²²⁸, οδήγησε στη διαμόρφωση, μεταξύ άλλων, της έννοιας "της ενιαίας γειτονιάς", δηλαδή μιας οικιστικής ενότητας συμπαγούς και αυτόνομης, η οποία διαθέτει ιδιομορφία και δεν ομοιάζει με κάθε άλλη δημοτική ενότητα της πόλης, ως απότοκο και της μίξης των χρήσεων γης²²⁹, εν αντιθέσει με την αυστηρή "ζωνοποίηση" των πολεοδομικών ενοτήτων ιδίως των πόλεων των ΗΠΑ, όπου κάθε περιοχή προορίζεται για ένα πρωταρχικό σκοπό (κατοικία, εμπόριο, ψυχαγωγία, βιομηχανία κ.λπ.), με εμφανή διαχωρισμό μεταξύ τους²³⁰. Έχοντας εξηγήσει αναλυτικώς τη μεθοδολογία του πολεοδομικού σχεδιασμού α' επιπέδου, ειδικώς στον τομέα των χρήσεων γης, είναι ώρα να αναρωτηθούμε: Φαντάζει αποτελεσματικό ο Υπουργός που εδράζεται στην Αθήνα ή ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (στην περίπτωση της έγκρισης του ΡΣΕ),

²²⁶ Για το πλήρες σώμα των ΕΧΠ, βλ. παραπάνω υποσημείωση 11.

²²⁷ Βλέπε αναλυτικά για τις χρήσεις γης το ΠΔ 59/2018 (ΦΕΚ 114/Α/29.06.2018)

²²⁸ Που περισσότερο εφαρμόστηκε με κοινωνικοπολιτικά κριτήρια, παρά ως μέρος ενός γενικότερου σχεδιασμού του αστικού χώρου, που τότε στην Ελλάδα ήταν ακόμα σε πολύ πρώιμα στάδια.

²²⁹ Βεβαίως αυτό το σύστημα συνεπάγεται και αρκετά αρνητικά και σε καμία περίπτωση δεν ενδείκνυται - ακόμα και το σύστημα μίξης χρήσεων γης ή η μέθοδος της αντιπαροχής για μαζική ανοικοδόμηση της πόλης - να πραγματοποιείται άναρχα με πλήρη έλλειψη κεντρικού ή τοπικού σχεδιασμού, όπως συνέβη στην ελληνική περίπτωση.

²³⁰ Και ως παράπλευρη απώλεια, την δημιουργία προαστίων, αποκομμένων σε μεγάλο βαθμό από την κοινωνικοοικονομική ζωή των κέντρων των μεγαλουπόλεων αυτών, πράγμα που ειδικά σε άτομα νεότερων ηλικιακών καθιστά τη διαβίωση σε αυτά μη ελκυστική.

να εγκρίνει το οικείο ΤΠΣ, μιας δημοτικής ενότητας. η οποία ενδεχομένως να βρίσκεται εκατοντάδες χιλιόμετρα μακριά, και ο ίδιος ο Υπουργός να μην έχει βρεθεί ποτέ αυτοπροσώπως στον τόπο, τον πολεοδομικό σχεδιασμό του οποίου εγκρίνει; Βεβαίως και δεν είναι δυνατόν ο εκάστοτε Υπουργός να επισκεφθεί κάθε άκρη της χώρας, για να μπορεί να έχει λόγο για ζητήματα τοπικά, που εμπίπτουν της καθ' ύλην αρμοδιότητάς του - η αντίθετη άποψη θα ήταν λαϊκίστικη και δεν θα την συμεριζόμασταν - σε επίπεδο, όμως, στρατηγικού σχεδιασμού, όπως εξηγήσαμε παραπάνω, όχι σε περιπτώσεις που άπτονται της πολεοδόμησης περιοχών με ρυθμίσεις άκρως ειδικές και τεχνικές. Επίσης, θα μπορούσε να γίνει αποδεκτό πως η τελική έγκριση δίνεται κατόπιν σύμφωνης γνώμης του οικείου Δήμου, ώστε, κατ' ουσίαν, τις ουσιαστικές εκτιμήσεις να τις έκανε η τοπική αρχή ως γνωμοδοτικό όργανο και να επαφιόταν στον ΥΠΕΝ ως εκπρόσωπο της κεντρικής διοίκησης η τελική έγκριση. Τοιουτοτρόπως, θα υπήρχε κάποιο ισχυρότερο μεθοδολογικό εχέγγυο πως πράγματι τα ιδιαίτερα τοπικά ζητήματα ελήφθησαν υπ' όψιν στο επίπεδο σχεδιασμού που πρέπει να μελετώνται, χωρίς να αψηφώνται οι γενικότερες κατευθύνσεις που έχουν καταστρωθεί εξ Αθήνας. Όπως προκύπτει εναργώς, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Ένα αντεπιχείρημα που θα μπορούσε να προβληθεί είναι, ότι ακόμη κι αν υπήρχε η πρόθεση να γίνει ουσιώδης μεταρρύθμιση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού και να εφαρμοστούν οι μεταρρυθμίσεις που προτείνουμε, αυτό θα προσέκρουσε στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έχει αναγορεύσει τον χωρικό σχεδιασμό σε αρμοδιότητα του κράτους αποκλείοντας έτσι την τοπική αυτοδιοίκηση και καθιστώντας οποιαδήποτε μεταρρύθμιση αφαιρεί εξουσίες από την κεντρική διοίκηση και τις μεταφέρει στα περιφερειακά και τοπικά όργανα ως αντισυνταγματική. Αμέσως παρακάτω θα κρίνουμε αυτή την άποψη, μέσα από την μελέτη της σχετικής απόφασης-ορόσημου 3661/2005 της Ολομέλειας του ΣτΕ και θα εξετάσουμε κατά πόσο απαιτείται η μεταστροφή της νομολογίας σε θεμελιώδεις παραδοχές αναφορικά με το σύστημα του χωρικού σχεδιασμού, ώστε να μεταβληθεί ουσιαστικά η παρούσα κατάσταση.

2. Η απόφαση 3661/2005 ΟλΣτΕ και τα απόνερά της

Ορισμένες επισημάνσεις κρίνονται απαραίτητες, προτού προβούμε στην ανάλυση των συνεπειών της απόφασης στην σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα του χωρικού σχεδιασμού. Σκόπιμα η εν λόγω ανασκόπηση έχει τεθεί στο παρόν Κεφάλαιο, το οποίο αφορά την επιστημονικά άρτια μεθοδολογική προσέγγιση του σχεδιασμού. Το βάρος του ενδιαφέροντος δεν τίθεται δηλαδή στα νομικά, αλλά στο πώς η νομική επιστήμη, δια της νομολογίας εν προκειμένω, μπορεί να θέσει - ακουσίως - εμποδία στην εφαρμογή των καλύτερων επιστημονικά λύσεων. Ως εκ τούτου, ο σχολιασμός που θα ασκηθεί δεν θα είναι νομικός. Άλλωστε, δεν θα τεθεί θέμα αμφισβήτησης αν ήταν νομικώς ορθή η απόφαση την περίοδο που ελήφθη, ούτε τι συνταγματικές συγκρούσεις στάθμισε η Ολομέλεια, για να φτάσει στο συμπέρασμα που εξήγαγε²³¹. Εμείς θα εξηγήσουμε πώς εμποδίζει θεσμικά μια ουσιώδη

²³¹ Για τις σχετική συζήτηση στην θεωρία ενδεικτικά βλ. Ευστρατίου Π.Μ. (2005) "Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας "άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους" (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.). Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του Ν 3044/2002 (ΣτΕ ΟΛ 3661/2005)", ΠερΔικ 4/2005, σελ. 544-551, καθώς και Χλέπας,

μεταρρύθμιση στο σχεδιασμό και, εν συνεχεία, “θα προτείνουμε” πώς θα μπορούσε να μεταστραφεί αυτή η νομολογία στο μέλλον, και για να μην αποτελεί εμπόδιο για μια ριζική σχεδιαστική μεταρρύθμιση αλλά και χωρίς να έρθει - όσο γίνεται - σε ευθεία αντίθεση με τα πορίσματα της Ολομέλειας πριν σχεδόν 20 έτη.

2.1. Έμπρακτα αποτελέσματα της απόφασης

i. Ο σχεδιασμός ως αρμοδιότητα του κράτους

Η πρώτη διαπίστωση του Δικαστηρίου είναι το γεγονός, ότι αναγορεύει τον χωρικό σχεδιασμό ως αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους²³². Αυτή η παραδοχή έχει αξία, διότι εννοείται εδώ το κράτος εν στενή εννοία, δηλαδή η Κεντρική Διοίκηση, όπως υποδιαιρείται στα Υπουργεία και τις διάφορες Διευθύνσεις τους. Αφήνει δηλαδή εκτός του σχεδιασμού την Τοπική Αυτοδιοίκηση - ή τουλάχιστον δεν επιτρέπει αυτή να διαθέτει ουσιώδεις αρμοδιότητες. Αυτό βεβαίως εξηγείται νομικοπολιτικά αλλά και ιστορικά. Το ΣτΕ, ήδη από τη δεκαετία του 1980, “έδινε μάχη” με την ελληνική διοίκηση αναφορικά με την απαίτηση περί πραγματοποίησης ορθολογικού εθνικού χωρικού σχεδιασμού, με τα αποτελέσματα να είναι απογοητευτικά. Εντός του γραφειοκρατικού χάους που επικρατούσε σ’ ένα βαθιά πελατειακό κράτος, η εμπιστοσύνη του Δικαστηρίου στην αξιοπιστία των θεσμών δε θα μπορούσε να ήταν μικρότερη. Σ’ αυτό το πλαίσιο, η τότε τοπική αυτοδιοίκηση ήταν το κατ’ εξοχήν όργανο πελατειακών επαφών και διακανονισμών, όπου πρακτικές επιστημονικής δεοντολογίας και συνολικού σχεδιασμού θα έπεφταν βεβαίως στο κενό. Λαμβάνοντας όλα αυτά υπ’ όψιν, δεν είναι καθόλου παράλογο που το δικαστήριο αναγόρευσε την κεντρική διοίκηση αρμόδια και υπόχρεη να ασχοληθεί με το θέμα. Όχι τόσο, διότι την εμπιστευόταν περισσότερο, αλλά κυρίως επειδή μπορούσε το ίδιο να την “ελέγξει” και να οριοθετήσει τη δράση της πολύ αμεσότερα, προφυλάσσοντας έστω σ’ ένα *minimum* τις διακηρύξεις για την προστασία του περιβάλλοντος.

Αν οι σχετικές εξουσίες ήταν διαμοιρασμένες στους οικείους ΟΤΑ, το ΣτΕ θα αδυνατούσε να ελέγξει μια τόσο αποσπασματική και μερική παρανομία, να συντονίσει θεσμούς και πρόσωπα που δεν θέλουν αν συντονιστούν και στην ουσία να αναγκαστεί να καταπολεμήσει μόνο του το πελατειακό κράτος στην ρίζα του. Άλλωστε, δεν είναι αρμοδιότητα ενός ανώτατου δικαστηρίου να κάνει κάτι τέτοιο. Αξίζει, ακόμα να σημειωθεί πως την περίοδο που σχολιάζουμε η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είχε την μορφή που έχει σήμερα, αφού η μεταρρύθμιση Καλλικράτη ήρθε μετά από 5 έτη, το 2010, και, ως εκ τούτου, ακόμα στην χώρα είχαμε τους κατακερματισμένους μικρού Δήμους και Νομούς, όπου η ανάθεση μειζόνων, συντονιστικού και συνεργατικού χαρακτήρα, αρμοδιοτήτων, όπως αυτές του σχεδιασμού του χώρου, θα ήταν ακόμα πιο ουτοπική και δυσεφάρμοστη απ’ ό,τι στις μέρες μας. Με μια τέτοια, λοιπόν, κατάσταση δεν θα ήταν καθόλου λανθασμένο το Δικαστήριο, να

N-K. (Ιούλιος 2006) “Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ”, <https://nomosphysis.org.gr/10537/i-katanomi-poleodomikon-armodiotiton-kata-to-suntagma-ioulios-2006/>, Τελευταία Πρόσβαση 17/11/2024.

²³² σκ. 7

“έδρασε και με μια σκοπιμότητα” κατά την στάθμισή του και να απέδωσε τον πυρήνα των εξουσιών του χωρικού σχεδιασμού στην Κεντρική Διοίκηση.

ii. Η περιβολή των σχεδίων με τον τύπο του ΠΔ

Αυτή η γενικευμένη έλλειψη εμπιστοσύνης του Δικαστηρίου προς την ελληνική διοίκηση αποδεικνύεται και από την συνέχεια του σκεπτικού του - στην πραγματικότητα οι δύο διαπιστώσεις είναι αλληλένδετες - όπου τονίζει²³³ ότι τα ζητήματα πολεοδομικού σχεδιασμού, πρέπει να περιβάλλονται τον τύπο του ΠΔ, καθ’ όσον δεν είναι ειδικού, τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, ώστε να είναι αποδεκτό να λαμβάνονται με ΥΑ βάσει των προβλέψεων του Συντάγματος²³⁴. Τι, όμως, επιτυγχάνει το δικαστήριο με αυτή την συνταγματική ερμηνεία; Μα φυσικά εξασφαλίζει πως ελέγχει προληπτικά το περιεχόμενο των ΠΔ, δυνάμει των πρακτικών επεξεργασίας του. Έτσι, θέτει εαυτόν στο επίκεντρο του πολεοδομικού σχεδιασμού “κάνοντας μια κίνηση ματ” απέναντι στη Διοίκηση, αφού πλέον δεν χρειάζεται μόνο την ad hoc δικαστική προσβολή κάποια πολεοδομικής διάταξης από πολίτη, για να ελέγξει παρεμπιπτόντως το κύρος του σχεδίου, αλλά κατά τον προληπτικό τους έλεγχο - όχι βεβαίως τυπικά δεσμευτικό, αλλά πάντως λαμβανόμενο πάντα σοβαρά υπ’ όψιν, από τη Διοίκηση - να προλαβαίνει παρανομίες που, αν αφεθούν να ισχύσουν, μπορεί να δημιουργήσουν μια νομική πραγματικότητα, οικοδομικής δραστηριότητας που θα θίξει ανεπανόρθωτα την ασφάλεια δικαίου και την οικονομική ζωή της χώρας, αν ανατραπεί εν συνεχεία.

Όπως γίνεται αντιληπτό, κάτι τέτοιο θα ήταν αδύνατο να αποφασιστεί, σε περίπτωση που τουλάχιστον ο ρυθμιστικός σχεδιασμός παρέμενε, όπως προκρίνουμε, στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, αφού δεν θα μπορούσε βέβαια να περιβάλλεται μια πράξη των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τον τύπο του ΠΔ. Έτσι, το ΣτΕ θα αποξενωνόταν από το προληπτικό στάδιο του νομικού ελέγχου του χωρικού σχεδιασμού με τις καταστροφικές συνέπειες που μπορεί αυτό να συνεπήγετο για την ισορροπία της ελληνικής κοινωνίας. Είναι, όμως, αυτός πλέον ο κατάλληλος τρόπος να προασπίσει κανείς το δομημένο περιβάλλον, δια της αρτιότητας του σχεδιασμού; Η απάντησή μας είναι αρνητική.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας αντελήφθη εαυτόν ως ύστατο φρουρό της συνταγματικής νομιμότητας στον τομέα του σχεδιασμού και έτσι προέβη σε ερμηνείες που κατέληξαν και στη δημιουργία παράδοξων. Το σημαντικότερο από αυτά είναι η ισχύουσα νομοθετική παραφωνία, όπου τα χωροταξικά σχέδια, τα οποία βρίσκονται νομικά τε και χωροταξικά ανώτερα στην ιεραρχία από τα οικεία ΤΠΣ και ΕΠΣ να αποφασίζονται ως ΥΑ και όχι ως ΠΔ. Επομένως, το Δικαστήριο προβαίνει σε έλεγχο και αναγορεύει έτσι ως δημοσίου ενδιαφέροντος θέματα, τα σχέδια του ρυθμιστικού σχεδιασμού - ο οποίος εξ αντικειμένου είναι ειδικότερος και εξειδικεύει τις γενικές κατευθύνσεις, εθνικού ενδιαφέροντος και γενικής πολιτικής της χώρας, που θέτουν τα χωροταξικά σχέδια του στρατηγικού σχεδιασμού. Αυτό,

²³³Ibid

²³⁴ Άρθρο 43 §1,2 Σ.

βεβαίως συνέβη, διότι το 2005, ο χωροταξικός σχεδιασμός ήταν ακόμα υπό διαμόρφωση και κυρίως ανησυχούσε το δικαστήριο να προνοήσει για τις πλημμέλειες του πολύ πιο ολοκληρωμένου και αναλυτικού πολεοδομικού σχεδιασμού, ο οποίος άλλωστε εξ αντικειμένου αφορά τη διαμόρφωση των αστικών κέντρων, δηλαδή το επίκεντρο της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.

2.2. Η απαιτούμενη “ήπια” μεταστροφή της νομολογίας

Εκ των παραπάνω κρίνεται σαφές πως, χωρίς την παραμικρή μεταβολή της τεθειμένης νομολογίας του Δικαστηρίου πολύ δύσκολα μπορούν να επιστρέψουν ουσιώδεις χωρικές αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, καθώς κάτι τέτοιο με βάση την ισχύουσα κατάσταση θα κριθεί κατά πάσα πιθανότητα αντισυνταγματικό από το δικαστήριο. Αν, λοιπόν, κρίνεται απαραίτητη μια μεταστροφή της νομολογίας, πρέπει αυτή να είναι καταγιγιστική και να αφορίζει την παλαιότερη νομολογία της Ολομέλειας ή μπορεί “να ελιχθεί” το Δικαστήριο και να αλλάξει κατ’ ουσίαν κατεύθυνση, χωρίς όμως να συγκρουστεί με τον παρελθοντικό του εαυτό; Κατά τον γράφοντα, μπορεί δυνάμει της σύγκρουσης συνταγματικών διατάξεων και συγκεκριμένα, δύο διαφορετικών συγκρούσεων, μιας μεταξύ άρθρων και μιας μεταξύ διατάξεων του ίδιου του άρθρου 24 του Συντάγματος, να προβεί σε μια ήπια μεταστροφή της νομολογίας του.

i. Η κλασική προβληματική: Κεντρική Διοίκηση vs Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση²³⁵

Η πρώτη δίοδος μεταστροφής, θα μπορούσε να λάμβανε χώρα μέσα από την αναθεώρηση της θέσης του Δικαστηρίου ως προς το θέμα του σχεδιασμού ως αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους. Πέραν των ερμηνευτικών ελιγμών²³⁶, η ουσιώδης διαφορά έγκειται ακριβώς στην μεταρρύθμιση Καλλικράτη που αναφέραμε και προηγουμένως. Πλέον, και θεσμικά οι ΟΤΑ έχουν πολύ μεγαλύτερο μέγεθος και δυνατότητες, συνεχώς η ευρωπαϊκή νομοθεσία πιέζει προς την περαιτέρω ισχυροποίηση τους και, δυνάμει της τεχνολογίας και των αυξημένων εχεγγύων που συνεπάγονται οι απαιτήσεις διαφάνειας της δημόσιας δράσης και δημόσιας διαβούλευσης, η δράση τους μπορεί να είναι σε μεγάλο βαθμό απαγκιστρωμένη από ρουσφετολογικές πρακτικές του παρελθόντος. Άλλωστε, εδώ μπορεί να συμβάλλει και η Αποκέντρωση, η οποία ήδη λειτουργεί ως τοποτηρητής της κεντρικής Διοίκησης επί των ΟΤΑ.

Με όλα αυτά τα θεσμικά εχέγγυα, που το 2005 δεν ίσχυαν, μπορεί το Δικαστήριο να επισημάνει το λογικό, πως με την πλήρη αποξένωση των ΟΤΑ από τις χωρικές αρμοδιότητες,

²³⁵ Εφόσον βεβαίως στην ελληνική συνταγματική έννομη τάξη, δεν υιοθετείται η άποψη περί “αντισυνταγματικών διατάξεων του Συντάγματος”, όπως δέχονται στην Γερμανία, αλλά αντίθετα όλες οι συνταγματικές διατάξεις διαθέτουν ίση νομική ισχύ. Ως εκ τούτου, κατά την σύγκρουση τους πρέπει ο ερμηνευτής του δικαίου να προβαίνει σε στάθμιση, ώστε σε καμία περίπτωση να μην θίγεται ο πυρήνας κανενός εκ των αντικρουόμενων δικαιωμάτων. Στην συζήτησή μας η εν λόγω σύγκρουση είναι μεταξύ των άρ. 24 §2 και άρ. 101 §1,2 σε συνδυασμό με άρ. 102 §1 Σ. Βλ. ενδεικτικά Σπ. Βλαχόπουλος και Συνεργάτες, ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 2017, Αθήνα.

²³⁶ Δηλαδή το Δικαστήριο να αναθεωρήσει θεωρώντας πλέον ως κράτος και την αυτοδιοίκηση και τα αποκεντρωμένα όργανα.

ουσιαστικά αποπνίγονται διοικητικά και δεν μπορούν να ασκήσουν αποτελεσματικά τον συνταγματικό τους σκοπό, για την διεκπεραίωση των τοπικών τους υποθέσεων. Ας μην ξεχνάμε, άλλωστε, πως οι διοικητές των ΟΤΑ είναι αιρετοί, πέραν δηλαδή της συνταγματικής κατοχύρωσης απολαμβάνουν και την άμεση νομιμοποίηση των πολιτών που ζουν στην εδαφική τους επικράτεια, οι οποίοι τους εκλέγουν ακριβώς με το σκεπτικό της επίλυσης των τοπικών ζητημάτων που τους αφορούν. Τέτοιο βεβαίως θέμα είναι κατ' εξοχήν η ύλη του ρυθμιστικού σχεδιασμού, ο οποίος, μέχρι τώρα, βρίσκεται πλήρως διαχωρισμένος από την εμβέλεια επιρροής των ΟΤΑ.

ii. Η ειδικότερη σύγκρουση εντός του άρθρου 24 του Συντάγματος

Η παράγραφος 2 του άρ. 24 βεβαίως αναφέρει πως ο χωρικός σχεδιασμός είναι αρμοδιότητα του κράτους. Εκεί άλλωστε θεμελίωσε τον προβληματισμό του και το Δικαστήριο, στην 3661/2005 ΟλΣτΕ. Όμως, η εν λόγω διάταξη αναφέρει ρητά ακόμα πως “Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης [...]”. Έχουμε δώσει σε πολλά σημεία της παρούσης έμφαση σε αυτή την απαίτηση - είναι άλλωστε κοινή τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο - η οποία, όμως, εδώ κρίνεται σημαντικότερη από ποτέ. Η εγκυρότητα των επιστημονικών δεδομένων κρίνεται βεβαίως και από το “επικαιρό” τους, καθ’ όσον η επιστήμη συνεχώς εξελίσσεται και πολλές φορές μεταβάλλει τις θέσεις της. Όπως έχουμε εξηγήσει, στην παρούσα φάση και με τις ισχύουσες θεσμικές και οικονομικές συνθήκες, η επιστήμη της χωροταξίας και της πολεοδομίας σε Ελλάδα και Ευρώπη μιλά υπέρ της αποκέντρωσης, υπέρ της ανάθεσης αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια. Επομένως, το δόγμα περί του γράμματος του άρθρου 24 ανατρέπεται από το ίδιο το γράμμα του 24, εφόσον η “τυφλή” και απόλυτη αναγόρευση του χωρικού σχεδιασμού σε κρατική αρμοδιότητα προσκρούει ευθέως στην απαίτηση για αφουγκρασμό των ειδικών επιστημόνων, οι οποίοι διατυμπανίζουν την ανάγκη να στραφούμε προς την αντίθετη κατεύθυνση.

Αν θέλουμε να το πούμε και πιο “αυστηρά” νομικά, το παρόν εδάφιο αποτελεί συνέχεια του γράμματος της παραγράφου 2 του άρθρου 24 και ενδεχομένως να μπορεί να θεωρηθεί και ως ειδικότερη διάταξη του πρώτου εδαφίου. Άρα, δεν μπορεί να συγκρούεται²³⁷ και να λαμβάνεται υπ’ όψιν αντιθετικά με το υπόλοιπο άρθρο, αλλά πρέπει να γίνεται πρακτική εναρμόνισή τους, ώστε κανένας από τους δύο συνταγματικούς σκοπούς να μην θίγεται στο πυρήνα του. Αυτό βεβαίως επιτυγχάνεται δια της μεταρρύθμισης που προτείνουμε, εφόσον δεν αποξενώνεται αυτονοήτως πλήρως η κεντρική εξουσία από την χωρική της αρμοδιότητα, ειδικά στον στρατηγικό σχεδιασμό, αλλά ακολουθώντας τις ειδικές επιστήμες, αφήνει χώρο και στην αυτοδιοίκηση να αναλάβει το δέον “μερίδιό” της και να ασκήσει τις αρμοδιότητες που αφορούν άμεσα τις τοπικές της υποθέσεις.

Επομένως, τρόποι υπάρχουν το Δικαστήριο να χαράξει μια νέα πορεία, χωρίς να ακυρώσει “αισθητά” μια νομολογιακή γραμμή σχεδόν 20 ετών. Και αυτό, όπως εξηγούμε,

²³⁷ Εφόσον, άλλωστε, σε περίπτωση σύγκρουσης δύο διατάξεων με σχέση γενικού-ειδικού, η ειδική υπερισχύει της γενικής (lex specialis derogat legi generali).

κρίνεται απαραίτητο, καθώς πέραν της πολιτικής βούλησης απαιτείται η νομική υποστήριξη μιας τόσο θεμελιώδους μεταρρύθμισης, όπως αυτή που προτείνουμε, η οποία στην πράξη θα επαναπροσδιορίσει το πώς αντιλαμβανόμαστε τον σχεδιασμό στην χώρα μας.

3. Ο ρόλος της Ευρώπης

Έχοντας ήδη μιλήσει τόσο για την πρέπουσα δογματική προσέγγιση στα περί σχεδιασμού ζητήματα - στο βαθμό που μπορεί να γίνει λόγος για κάτι τέτοιο - καθώς και για τον ρόλο που διαδραμάτισε το ΣτΕ στη διαδικαστική προσαρμογή στο κομμάτι του σχεδιασμού, που, όπως εξηγήσαμε, φτάνει να είναι πολλάκις εξ ίσου σημαντική με τις ουσιαστικές εκτιμήσεις, κι επομένως είναι θέμα θεμελιώδες κατά την απόφαση περί τι συστήματος σχεδιασμού επιδιώκουμε, είναι η ώρα να μιλήσουμε για ένα θέμα που ήδη έχουμε θίξει - ή τουλάχιστον υπονοήσει - διάσπαρτα στο σώμα της μελέτης μας: τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος. Θα εξηγήσουμε, πώς η ΕΕ διαδραματίζει ήδη ενεργό ρόλο, παρόλο που επισήμως μπορεί να μην αναγνωρίζεται ως τέτοιος, καθώς και το τι περαιτέρω βήματα ήδη δρομολογούνται στον εν λόγω τομέα, κλείνοντας με μια αξιολόγηση και μια προτροπή για το μέλλον.

Ξεκινάμε με μια παραδοχή. Η ΕΕ δυνάμει του πρωτογενούς της δικαίου δεν διαθέτει αρμοδιότητες στον τομέα της χωροταξίας και της πολεοδομίας, σίγουρα όχι αποκλειστική ή συντρέχουσα, ενδεχομένως να μπορεί να γίνει λόγος για υποστηρικτική²³⁸. Συνεχίζοντας την παραπάνω παραδοχή με μια ακόμα, θα πούμε πως είναι άστοχο να πιστεύει κανείς πως εν τοις πράγμασι είναι όντως έτσι. Τούτο, διότι ακόμα και αν δεν εμφανίζεται σε κάποιο νομοθετικό κείμενο πως η ΕΕ μπορεί να επεμβαίνει και να “συνεπικουρεί” τα κράτη-μέλη σε θέματα που αφορούν τον σχεδιασμό του χώρου ή της πόλης - και άρα σε θέματα που άπτονται άμεσα της προστασία του δομημένου περιβάλλοντος - στην πράξη αυτή το πράττει “πλαγίως”. “Η δίοδος” της ΕΕ, για να εισχωρήσει σε θέματα χωρικής πολιτικής των κρατών-μελών είναι, κατά κανόνα, ο έμμεσος δρόμος της προστασίας του περιβάλλοντος²³⁹. Η λεγόμενη ενωσιακή αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής σε οποιαδήποτε δράση της ένωσης - και κατ’ επέκταση και σε δράσεις των κρατών-μελών σε τομείς που έχει έστω συντρέχουσα αρμοδιότητα η ΕΕ - έχει εντάξει την παράμετρο της περιβαλλοντικής προστασίας στην καθημερινή νομοθετική πρακτική, πολλώ δε μάλλον σε ζητήματα χωρικού σχεδιασμού, όπου η περιβαλλοντική πτυχή δέον να είναι παρούσα δυνάμει όχι μόνο μιας νομοθετικής επιλογής, αλλά εξ επιστημονικής αναγκαιότητας. Αρκεί το παράδειγμα των ΜΠΕ και ΣΜΠΕ - των οποίων το περιεχόμενο καθορίζεται στο minimum του από τις σχετικές ενωσιακές Οδηγίες - οι οποίες επιβάλλεται να συνοδεύουν κάθε προγραμματιζόμενο έργο ή σχέδιο που αφορά οποιαδήποτε μορφή επέμβασης στο χώρο, είτε αυτός είναι οικιστικός, είτε προορίζεται για

²³⁸ Αρ. 192 §2 περ. β) ΣΛΕΕ.

²³⁹ Παρακάτω βεβαίως θα δούμε και επεμβάσεις της ΕΕ χωρίς καν να θεωρούνται ως λαμβανόμενες στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, αλλά να αφορούν πρωτογενώς τον χωρικό σχεδιασμό (Οδηγία της 2014/89/ΕΕ περί θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού)

άλλες χρήσεις, είτε ακόμα κι αν ανήκει σε περιοχές που δυνάμει διαφόρων νομοθετικών καθεστώτων απολαύουν υψηλούς περιβαλλοντικής προστασίας²⁴⁰.

Όμως, η αρχή της ενσωμάτωσης, αποτελούσα διαδικαστική περιβαλλοντική αρχή, δεν πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν αυτοτελώς, αλλά αντίθετα πρέπει να ερμηνεύεται συνδυαστικά και με τις υπόλοιπες περιβαλλοντικές αρχές της ενωσιακής - αλλά και της εθνικής έννομης τάξης, εφόσον θεωρητικά τουλάχιστον δεν πρέπει να λογίζονται ως διακριτές αλλά ως μια ενιαία *suí generis* έννομη τάξη με συνεχή δικαστικό διάλογο²⁴¹ - όπως είναι και η ειδική αρχή της αξιοποίησης των πλέον έγκυρων επιστημονικών δεδομένων και αξιολογήσεων κατά την κατάσχεση των κατάλληλων μέτρων για την επίτευξη των στόχων περιβαλλοντικής προστασίας²⁴². Αξίζει εδώ να θυμηθούμε τον προβληματισμό που διατρέχει το εν λόγω κεφάλαιο περί της επιστημονικής θεμελίωσης της αποτελεσματικής προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος δυνάμει των επιλεγόμενων συστημάτων χωρικού σχεδιασμού. Άλλωστε και η εθνική νομολογία δίνει έμφαση στο ότι ο σχεδιασμός γίνεται με βάση τα πλέον έγκυρα επιστημονικά κριτήρια (γι' αυτό άλλωστε προβλέπεται η τροποποίηση των σχεδίων ανά σχετικά σύντομα χρονικά διαστήματα, γιατί επιστημονικά στοιχεία και δεδομένα που δεν είναι πλέον επίκαιρα, αυτομάτως παύουν να είναι έγκυρα για "το σήμερα" και το μέλλον του σχεδιασμού), κάτι που μάλιστα αποτελεί, ως διαπίστωση τήρησής του ή όχι, αντικείμενο του ακυρωτικού ελέγχου άκρων ορίων που ασκεί το Δικαστήριο. Η ΕΕ, λοιπόν, ως κανόνα της αναπτυξιακής πολιτικής, με την οποία ο σχεδιασμός του χώρου είναι εξ αντικειμένου άρρηκτα συνυφασμένος, ακολουθεί ενεργά το μοντέλο της λειτουργικής αποκέντρωσης, την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης στον χώρο της. Και μπορεί περιφερειακή ανάπτυξη σε ενωσιακό επίπεδο να εννοείται η ανάπτυξη σε κάθε κράτος-μέλος, ή σε ολόκληρες ομάδες κρατών-μελών που λόγω κοινών χωρικών, πολιτισμικών ή κοινωνικοοικονομικών χαρακτηριστικών να νοούνται για τις ανάγκες ενός προγράμματος ή μιας πολιτικής ως ενιαία λειτουργική περιφέρεια της ένωσης, όμως αναλύεται και σε μικρότερη κλίμακα, στη ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών πολιτικών στο εσωτερικό κάθε κράτους-μέλους, με την στόχευση να είναι συχνά απευθείας οι περιφερειακές δομές κάθε χώρας. Αυτό το βλέπουμε και από τα Προγράμματα ΕΣΠΑ, στα οποία ως θέση αρχής από την μεριά της Ένωσης έχουν της επίτευξη των στόχων τους δια της περιφερειακής ανάπτυξης. Αυτό, άλλωστε, ευδοκμεί και σε πολλά από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, στα οποία ο ρόλος των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα του σχεδιασμού είναι ιδιαίτερα διευρυμένος και ουσιαστικός, με την κεντρική διοίκηση να θέτει συνήθως τους κατευθυντήριους αναπτυξιακούς και σχεδιαστικούς άξονες (σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού) και στην συνέχεια αυτοί να εφαρμόζονται είτε χωροταξικά είτε κυρίως με τα εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού από τις περιφερειακές δομές στην χωρική τους επικράτεια, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των περιοχών τους.

²⁴⁰ Και αυτή αποτελεί θεμελιώδη ενωσιακή αρχή του δικαίου του περιβάλλοντος (ΣΛΕΕ άρ. 191 §2).

²⁴¹ Βλέπε σχετικά και το άρθρο του Κ. Γιαννακόπουλου, "Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο "κλεφτοπόλεμος" των δικαστών, <https://www.constitutionalism.gr/%CE%B7-%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%85%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%84%CE%B1%CF%85%CF%84%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024.

²⁴² ΣΛΕΕ άρ. 191 §3 περ. 1 καθώς και Σ. άρ. 24 §2 εδ. β.

Η τάση αυτή, πέραν των διαδικαστικών αρχών, που αγκαλιάζουν ποικιλοτρόπως την διαδικασία του σχεδιασμού, έχει πλέον και μεγάλο ουσιαστικό αποτύπωμα, με παράδειγμα τις ενεργείς πρωτοβουλίες που πρέπει να λάβει η Ένωση στο τομέα της ανάσχεσης του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Η ΕΕ ανέκαθεν εμφανιζόταν υπέρ της τάσης της αντιμετώπισης του φαινομένου σήμερα, ανήκουσα στην ομάδα κρατών που στις διεθνείς διασκέψεις για το κλίμα (Στοκχόλμη, Ρίο, Κιότο, Παρίσι) ήταν υπέρ της υιοθέτησης μέτρων και πολιτικών με ήδη παροντικό αντίκτυπο και όχι με την σταδιακή και αναβλητική αντιμετώπιση. Αυτά στο εξωτερικό. Στο εσωτερικό, που καλείται να εφαρμόσει τις δεσμεύσεις που ή ίδια επιθυμούσε να αναλάβει είναι επίσης δραστήρια και ήδη έχει θέσει ένα ολόκληρο θεσμικό πλαίσιο (αποτελούμενο από Κανονισμούς και Οδηγίες), το οποίο άπτεται πάμπολλων πτυχών του λεγομένου ευρύτερου αγαθού του περιβάλλοντος και επεμβαίνει ενεργά στην διαμόρφωση και του αστικού χώρου στα κράτη-μέλη. Αρκεί να δούμε τις σχετικές οδηγίες για την ηλεκτροκίνηση, για τα βιοκλιματικά κτίρια, ή το πολύ πρόσφατο σχέδιο περί Neu-Bauhaus, το οποίο καλούμενο να αντιμετωπίσει το νεοεμφανισθέν φαινόμενο της αστικής θερμικής νησίδας, είναι σαφές πως αφορά ευθέως το αστικό δομημένο περιβάλλον και θα επηρεάσει καταλυτικά την μορφή και την λειτουργικά των πόλεων στην ΕΕ του όχι και τόσο μακρινού μέλλοντος. Επομένως, καθίσταται εύδηλο πως μέχρι και εξειδικευμένες διατάξεις του ΝΟΚ ή ακόμα και του Κτιριοδομικού Κανονισμού, δηλαδή διατάξεις που περιγράφουν τα τεχνικά χαρακτηριστικά και την διαδικασία οικοδόμησης σε επίπεδο κτιρίου πλέον, θα πρέπει να εναρμονίζονται δυνάμει της ενωσιακής αυτής τάσης, προς μια περιβαλλοντικά ουδέτερη πόλη.

Και η ευθεία αυτή παρέμβαση της ΕΕ στα σύγχρονα χρόνια σε ζητήματα σχεδιασμού του χώρου, φαίνεται ακόμα πιο ανάγλυφα στην Οδηγία της 2014/89/ΕΕ περί θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού. Ως εκ τούτου, προκύπτει πως η ΕΕ αρχίζει να αναζητά από την μεριά της δυνατότητες - με το οπλοστάσιο του δευτερογενούς δικαίου της και μόνο²⁴³ - να ορίσει τις βασικές αναπτυξιακές κατευθυντήριες στον “ενωσιακό χώρο”, εν προκειμένω τον θαλάσσιο, τάση που ενδεικνύει, εκ του μείζονος στο έλασσον, πως προφανώς αποτελεί ποθητό αντικείμενο ρύθμισης της και ο χερσαίος. Μάλιστα, πρέπει να γίνει εδώ η επισήμανση πως η ίδια η Οδηγία δεν αναφέρει πως οφείλει να υπάρξει διαχωρισμός του θαλάσσιου χώρου από τον παράκτιο, γεγονός, το οποίο άλλωστε φαντάζει εύλογο, δεδομένου πως οι σχετικές επιστήμες εξηγούν πως το παράκτιο οικοσύστημα είναι από τα πλέον ιδιαίτερα - κι ευάλωτα -

²⁴³ Εφόσον είναι πρακτικά αδύνατο να κινήσει διαδικασία τροποποίησης των Συνθήκων στη διεθνή συγκυρία που βιώνουμε, που οι τάσεις στο εσωτερικό της είναι φυγόκεντρες και μιλούν για “επιστροφή αρμοδιοτήτων στα κράτη-μέλη και όχι το αντίστροφο” με τέτοιο σκοπό, αφού ποτέ τα κράτη-μέλη δεν θα συμφωνούσαν ομόφωνα να “παραχωρήσουν” μέρος του σκληρού πυρήνα της κυριαρχίας τους, όπως θεωρείται ότι είναι ο χωρικός σχεδιασμός. Πιο αναλυτικά για τις φυγόκεντρες αυτές τάσεις στην ένωση βλ: (από την θεωρία, ενδεικτικά, Νίκος Αλιβιζάτος, “Όταν οι συνταγματικοί δικαστές ξεφεύγουν...”, https://www.constitutionalism.gr/2020-05-10_alivizatos-apofasi-gosd/, Λ. Παπαδοπούλου, “Η αντίληψη περί δημοκρατίας: Πίσω από την απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 2020”, <https://www.constitutionalism.gr/2020-06-24-lina-papadopoulou-bverfge-pspp/>, τελευταία προσέλαση στις 17/11/2024, καθώς και Π. Παυλόπουλος, “Μια έμμεση πλην σαφής αμφισβήτηση της υπεροχής του Ευρωπαϊκού έναντι του Εθνικού Δικαίου από την Νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, ΕφημΔΔ 1/2020, σελ. 137-138. Σχετική νομολογία εντός της ΕΕ βρίσκουμε και στις ακόλουθες: Nejvyšší správní soud, Marie Landtová v Česká správa sociálního zabezpečení, 31.1.2012. Ακόμα, Højesteret, nr. 15/2014, Dansk Industri [DI] acting for Ajos A/S, 6.12.2016. Επίσης, Corte Costituzionale, Taricco e altri, 26.1.2017.)

λόγω της στενής αλληλεξάρτησης και των ιδιαίτερων σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ ειδών τόσο του χερσαίου όσο και του θαλάσσιου μετώπου και δέον να αντιμετωπίζεται ως ενιαίο τόσο επιστημονικά όσο και νομικά για την ολιστική και δέουσα μεθοδολογικά προστασία του²⁴⁴. Βεβαίως, η νομοθετική επιλογή της χώρας μας ήταν να τα διαχωρίσει ξεκάθαρα αυτά τα δύο (με την αξιοποίηση αιγιαλού και παραλίας να θεωρείται ύλη του Υπουργείου Οικονομικών) και το παράκτιο μέτωπο να μην έχει ενιαία χωρική ρύθμιση ή σχεδιασμό στην ελληνική επικράτεια²⁴⁵. Έχοντας, λοιπόν, παραθέσει όλες αυτές τις πρωτοβουλίες δόκιμο φαίνεται το ερώτημα: Πόσο και τι είδους ανάμιξη θέλουμε να έχει η ΕΕ σε τέτοια ζητήματα; Θα μεταβαλλόταν ουσιωδώς επί τω βέλτιω η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος από τους ΟΤΑ, αν η Ένωση έχει αναγνωρισμένη, έστω συντρέχουσα, αρμοδιότητα να παρεμβληθεί και να θέσει και αυτή ένα νομοθετικό minimum σε τέτοια θέματα; Η απάντησή μας είναι θετική.

Η Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος έχει δώσει μεγαλύτερη έμφαση από ποτέ στην συμμετοχή και ενημέρωση του κοινού, του απλού, μέσου πολίτη που με τη δράση του μπορεί ως αθροϊζόμενο σύνολο να αλλάξει την κατάσταση. Την ίδια ακριβώς στόχευση, την οποία εν πολλοίς έχει επιτύχει, είχε στον τομέα της Ενέργειας. Βασικό στόχο αποτελούσε η απελευθέρωση των αγορών, η συμμετοχή ιδιωτών στην αγορά του ηλεκτρικού ρεύματος, να δοθούν κίνητρα σε παραγωγούς (ειδικά στις ΑΠΕ) με ταυτόχρονες παραδοχές που αφορούν τον χαρακτήρα του δικτύου, το οποίο ως δημόσιο αγαθό οφείλει να παραμείνει στο κρατικό μονοπώλιο, ο διαχειριστής όμως όχι, καθώς και η κινητροδότηση της συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών και των Δήμων στο πέρασμα στην πράσινη ανάπτυξη, με την πρόβλεψη για τις αυτόνομες ενεργειακές συμμαχίες (πλέον κοινότητες). Τα παραπάνω είναι μόνο παραδείγματα και δεν αναφέρονται εξαντλητικά για να καταδείξουν το σύνολο των στοχεύσεων και των επιδιώξεων της Ένωσης στο εν λόγω τομέα, αλλά γίνεται επίκλησή τους, για να καταδείξουν πως η ΕΕ, στην προσπάθειά της να θέσει ένα στην πράξη πλαίσιο αποτελεσματικότερης δημόσιας διοίκησης εντός της επικράτειάς της, επιχειρεί να δράσει εκτός των τετριμμένων, παρακάμπτοντας την τυπική και αυστηρή νομοθετική οδό τροποποίησης των Συνθηκών. Ενδεχομένως να πρόκειται ως τμήμα μιας γενικότερης τάσης, για ένα υποδόριο πέρασμα στην ευρωπαϊκή ομοσπονδοποίηση²⁴⁶, την οποία τόσο αρνούνται τα κράτη-μέλη. Σε αυτή την “μυστική αποστολή” το μέσο, που λειτουργεί σαν άλλος Δούρειος Ίππος της εισχώρησης της Ένωσης σε λημέρια άσκησης εξουσιών που άλλοτε υπάγονταν στον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας είναι οι ανεξάρτητες/ρυθμιστικές αρχές οι οποίες, στόχος είναι, να δρουν ως τοποπαρατηρητές της Ένωσης στο έδαφος των κρατών-μελών και δυνάμει της ανεξαρτησίας (ή αυτονομίας στην περίπτωση των ρυθμιστικών) να “λογοδοτούν” όχι στο εκάστοτε εθνικό “Μέγαρο Μαξίμου” αλλά στις Βρυξέλλες. Πέραν, της συνταγματικής ή και γενικότερης νομιμότητας της παραπάνω διαπίστωσης, ας επιστρέψουμε στο θέμα μας. Πώς θα

²⁴⁴ Κάτι που αναλύσαμε και παραπάνω στο σχετικό ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄, όπου αναφερθήκαμε στην προστασία και διαχείριση των αιγιαλών.

²⁴⁵ Βλ. παραπάνω για την σύγκρουση σχεδιασμού με χωρική αναφορά και τομεακού σχεδιασμού.

²⁴⁶ G. Dellis, Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220636, Τελευταία Προσπέλαση: 17/11/2024.

άλλαζε μια τέτοια ενωσιακή επιδίωξη τη συνισταμένη του χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα; Πώς θα εξασφαλιζόταν δια αυτού, η αποτελεσματικότερη προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος;

Ίσως, με το “άνοιγμα” και την ενεργό συμμετοχή και άλλων φορέων στο σχεδιαστικό κομμάτι, με εχέγγυα συμμετοχής τους απευθείας προερχόμενα από την Ένωση και όχι από την ελληνική κυβέρνηση και Βουλή. Εφόσον απευθείας ρυθμίσεις περί του χωροταξικού σχεδιασμού δεν θα μπορούν να προκύψουν εκ Βρυξελλών - με τις επιφυλάξεις και εξαιρέσεις που αναφέραμε παραπάνω - θα μπορούσε η επέμβαση να είναι σε διαδικαστικό επίπεδο. Η δημιουργία ενός νέου “Δούρειου Ίππου” στα πρότυπα άλλων τομέων δράσης, που θα ασχολείται με το συντονισμό και την επιτήρηση των ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού κατά την άσκηση των καθηκόντων τους στον σχεδιασμό του χώρου. Μην ξεχνάμε άλλωστε πως η εκάστοτε εδαφική επικράτεια μιας περιφέρειας ή ενός δήμου, είναι ταυτόχρονα ελληνική επικράτεια, αλλά είναι βεβαίως και ευρωπαϊκή επικράτεια. Με αυτό τον τρόπο συνδυάζεται και η απαίτηση, όπως την αναλύσαμε παραπάνω, ο στρατηγικός βεβαίως σχεδιασμός να παραμείνει στην κεντρική διοίκηση, όχι όμως με τα χαρακτηριστικά δεσμευτικών διοικητικών πράξεων που διαθέτει σήμερα, και στα επόμενα επίπεδα χωροταξικό σχεδιασμού (με χωρική αναφορά, αλλά και πολεοδομικού) να διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες οι τοπικοί ΟΤΑ και η Διοίκηση να επιτηρεί βεβαίως, ενδεχομένως και να γνωμοδοτεί, συνεπικουρούμενη από τα όργανά της ρυθμιστικής αυτής αρχής. Έτσι, θα επιταχυνόταν σημαντικά η σχεδιαστική διαδικασία, η διαβούλευση θα ήταν πολύ πιο εύστοχη, εφόσον θα αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση τοπικών ζητημάτων μεταξύ θεσμών και πολιτών που μοιράζονται την χωρική αυτή συσχέτιση και ταυτοχρόνως θα απελευθερωνόταν ουσιαστικά το Υπουργείο και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση από πλήθος διεκπεραιωτικών αρμοδιοτήτων που δεν θα έπρεπε ουδέποτε να ασκούνται από τόσο υψηλά κλιμάκια στη διοικητική ιεραρχία. Ταυτόχρονα δε, θα επιτυγχάνονταν πιο άμεσα οι διάφοροι στόχοι της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, της ενέργειας, αλλά και της ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης (υπό την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης με την τριπλή έκφασή της). Μάλιστα, η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ) με την νέα της μορφή ήδη επιτελεί έναν ρόλο, παρόμοιο σε αυτό που περιγράφουμε, δεδομένου ότι ιδίως για την ενέργεια και τα απόβλητα - αλλά και βασικά σημεία που αφορούν την νομοθεσία περί προστασίας και διαχείρισης των υδατικών πόρων - είναι ενωσιακής προέλευσης, επομένως η ίδια η ΡΑΑΕΥ λειτουργεί τρόπον τινά ως ένας τέτοιος “Δούρειος Ίππος”, που διασφαλίζει ότι τηρούνται οι βασικές τουλάχιστον αρχές και κατευθυντήριες που θέτει στους συγκεκριμένους τομείς η ενωσιακή νομοθεσία. Μην ξεχνάμε, άλλωστε πως το ρυθμιστικό πεδίο της ΡΑΑΕΥ αφορά τομείς που άμεσα επηρεάζουν την φυσιογνωμία και τη διαχείριση του χώρου, επομένως είναι αντικείμενα που ενδιαφέρουν δεόντως την επιστήμη του σχεδιασμού.

Πλεονέκτημα εκ των παραπάνω είναι, ότι οι καθ’ ύλην αρμόδιοι ευρωπαϊκοί θεσμοί, όπως, λόγου χάριν, συμβαίνει επί του παρόντος με τα χρηματοδοτικά προγράμματα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, μπορεί να ελέγχουν απευθείας μέσω της δράσης της αρχής

αυτής (στο πρότυπο της λειτουργίας του ACER²⁴⁷ ως συντονιστή και των επιμέρους ρυθμιστικών αρχών ενέργειας στα κράτη-μέλη) αν εφαρμόζονται οι γενικές χωρικές αρχές και κατευθύνσεις στον τομέα της οικιστικής ανάπτυξης ενός ενεργειακά και περιβαλλοντικά φιλικού δομημένου περιβάλλοντος. Μία μόνιμη ένσταση εναντίον των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι η ελλιπής νομιμοποίηση που απολαμβάνουν²⁴⁸, δεδομένου ότι δυστυχώς ο μέσος ευρωπαίος πολίτης δεν νιώθει ότι μπορεί να επηρεάσει τα όργανα της Ένωσης, με την εξουσία των τελευταίων, όμως, να αυξάνεται συνεχώς σε θέματα που άπτονται της καθημερινότητάς μας εντός της Ένωσης. Η απάντηση σε αυτή την προβληματική έχει, κατά την άποψή μας, βρεθεί ήδη και είναι ο θεσμός της δημόσιας διαβούλευσης. Έχουμε, ήδη αναφέρει παραπάνω την ουσία της διαβούλευσης ως θεσμού, ειδικά σε ζητήματα τοπικότητας, εφόσον μόνο ενισχύει την νομιμοποίηση των αποφασίζοντων διοικητικών οργάνων και προσφέρει, όταν διεξάγεται ορθώς, δηλαδή στην καρδιά του επιστημονικού και κοινωνικού διαλόγου κατά το στάδιο της διοικητικής διαδικασίας, που αποτελεί το πιο μείζον για την τελική ποιότητα της εκάστοτε απόφασης και πράξης της Διοίκησης. Το ίδιο μπορεί να συμβαίνει και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ή σε τομείς αρμοδιοτήτων, όπως εν προκειμένω, που η Ένωση διαθέτει συντρέχουσα αρμοδιότητα και συνεπικουρεί τα κράτη στην επίτευξη των κοινών σκοπών που θέτουν. Το ερώτημα είναι, γιατί ο θεσμός της διαβούλευσης, όπως επισημίναμε, είναι ακόμα κάπως παραγκωνισμένος στην χώρα μας και αντιμετωπίζεται περισσότερο ως διαδικαστική προϋπόθεση, για να “περάσουμε την μέγγενη του ενωσιακού ελέγχου” παρά ως ουσιώδη προσθήκη της νομοπαραγωγικής διαδικασίας; Οι λόγοι είναι πολυποίκιλοι και όχι τόσο νομικοί, παρά αφορούν κοινωνικοοικονομικά κριτήρια και κυρίως τον πολιτικό αντίκτυπο που αυτά έχουν στα ελληνικά πράγματα διαχρονικά. Αυτά θα προσπαθήσουμε να αναλύσουμε στο αμέσως ακολουθούν ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ της μελέτης μας.

4. Αξιολόγηση-Συμπεράσματα

Που καταλήγουμε λοιπόν; Μα φυσικά στην συνειδητοποίηση πως πολλά πρέπει να μεταβληθούν για να περάσουμε σε ένα σύστημα χωρικού σχεδιασμού σύγχρονο, δημοκρατικό και λειτουργικό. Οι θυσίες που πρέπει να γίνουν είναι μεγάλες. Η επιστήμη πρέπει να εισακουστεί και το πελατειακό κράτος πρέπει να δεχθεί το τελικό του πλήγμα στην πορεία της χώρας προς μια πραγματικά σύγχρονη δημοκρατία. Διότι, άλλωστε, ο σχεδιασμός του χώρου απεικονίζει άμεσα τι πολιτικές και οικονομικές επιλογές κάνει ένα κράτος. Η πρωτοβουλία της πολιτείας δεν αρκεί, αν παραμένει αποσπασματική και μονόπλευρη. Απαιτείται σύμπραξη όλων των παραγόντων. Απαιτείται ένας πλήρης επαναπροσδιορισμός της σχέσης τομεακού και χωρικού σχεδιασμού, “να ξαναμοιραστεί η πίτα” των αρμοδιοτήτων και κεντρική εξουσία και περιφερειακή να έχουν σχέσεις συνεργασίας και σύμπνοιας, όχι υπονόμευσης.

Πρέπει ακόμα να αντιληφθεί την κρισιμότητα τη κατάστασης η Δικαιοσύνη και με την στάση της να συμβάλλει στην ομαλότερη δυνατή μετάβαση στο νέο αυτό καθεστώς. Νομικά

²⁴⁷ Πρόκειται για τον European Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) ή, στα ελληνικά, για τον Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ΟΣΡΑΕ).

²⁴⁸ Ενδεικτικά, Μ. Μαρκάκης, “Η απόφαση Weiss II του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου: Η ερμηνευτική προσέγγιση του δικαστηρίου και το μέλλον της Ευρωζώνης, ΤοΣ 3-4/2020, σελ. 1233 επ.

καθεστώς μιας εποχής ανεπιστρεπτί απελθούσης πρέπει να μείνουν εκεί που ανήκουν. Σε περίοπτη θέση μεν, ως χωρική ιστορία δε, όχι ως το παρόν και πολλώ δε μάλλον το μέλλον του σχεδιασμού. Ακόμα, και το ΠΔ δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως πανάκεια. Ιδανικό είναι να διαθέτουμε ένα σύστημα σχεδιασμού που δεν θα νιώθουμε την ανάγκη να νομοθετούμε με ΠΔ, για να εξασφαλίζουμε τον έλεγχο του ΣτΕ, ώστε να σωθεί το κύρος της διαδικασίας. Στο χέρι μας είναι να προχωρήσουμε προς αυτή την κατεύθυνση.

Συνοδοιπόρος και αρωγός σε αυτή την προσπάθεια θα είναι βεβαίως και η Ευρώπη. Ήδη με την νομοπαραγωγική της δράση οδηγεί προς αυτή την κατεύθυνση της ισχυροποίησης της περιφερειακής ανάπτυξης και της ευελιξίας στον σχεδιασμό με μια ανωτέρου ιεραρχικού επιπέδου ρύθμιση, η οποία θέτει το πλαίσιο, εντός του οποίου στη συνέχεια προβαίνει ο ρυθμιστικός σχεδιασμός να ενσαρκώσει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές. Η Ευρώπη, όμως, δεν προσφέρει μόνο πόρους. Προσφέρει τη γνώση του πώς λειτουργεί αποτελεσματικά μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση²⁴⁹ και πώς αυτή δια του θεσμού της διαβούλευσης και της ενεργού συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών μπορεί να οδηγήσει σε έναν συμμετοχικό μοντέλο λήψης αποφάσεων στον τομέα ρύθμισης του χώρου, απηλλαγμένο από γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και παρασκηνιακές συμφωνίες. Πώς όλα αυτά, όμως, θα εφαρμοστούν “αποτελεσματικά;” Πώς δηλαδή θα γίνει αποδεκτή μια τέτοια ριζική μεταρρύθμιση από τους πολίτες και ποιος ο ρόλος των θεσμών ως εγγυητών της ομαλής διακυβέρνησης σε ένα τέτοιο “ανοιχτό σε όλους” μοντέλο σχεδιασμού; Πώς εν τέλει, προασπίζεται η ακεραιότητα και η βιωσιμότητα των πόλεών μας δια όλης αυτής της διαδικασίας; Οπλισμένοι με τις παραπάνω διαπιστώσεις θα δώσουμε απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα και με τη βοήθεια της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, της οποίας την οπτική θα παραθέσουμε αμέσως παρακάτω.

²⁴⁹ Βλ. σχετικά με την απαίτηση περί αποτελεσματικού και δίκαιου χωρικού σχεδιασμού και το σχετικό άρθρο του Μ. Παπαγεωργίου. Μ. Παπαγεωργίου, “Ασφάλεια του Δικαίου: Προϋπόθεση και Ζητούμενο στο “διάλογο” του κοινού Νομοθέτη και της κεντρικής Διοίκησης με το ΣτΕ για έναν αποτελεσματικό και δίκαιο Χωροταξικό και Πολεοδομικό Σχεδιασμό, σύμφωνο με το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/asfaleia-tou-dikaiou-proipothesh-kai-zhtoumeno-sto-dialogo-tou-koinou-nomotheth-kai-ths-kentrikhs-dioikhshs-me-to-ste-gia-enan-apotelesmatiko-kai-dikaio-xorotaxiko-kai-poleodomiko-sxediasmo-symfono-me/>, Τελευταία Προσπέλαση 17/11/2024.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄: Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου ως οδηγός προς την επιδίωξη της αποτελεσματικότητας

Ομολογουμένως η μέχρι τώρα ανάλυσή μας επικεντρώθηκε στην πλευρά της δράσης της δημόσιας διοίκησης στον τομέα του σχεδιασμού και της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος. Αναπτύχθηκαν τα εκατέρωθεν επιχειρήματα, είτε αυτά προέρχονται από την απευθείας μελέτη ή ερμηνεία της σχετικής κείμενης νομοθεσίας, είτε από τον δικανικό συλλογισμό και τα συμπεράσματα που οι ανώτατοι διοικητικοί δικαστές εξήγαν, είτε ακόμα και από την στόχευση της κεντρικής πολιτικής εξουσίας, όπως διαφαίνεται μέσα από την κατάστρωση των συστημάτων σχεδιασμού του χώρου και των επιλογών περί της δόμησης του ελληνικού αστικού και περιαστικού χώρου. Ποια πτυχή μοιάζει να έχει τεθεί σε δεύτερη μοίρα έως τώρα, και να έχει έρθει στο προσκήνιο της συζήτησής μας μόνο παρεμπιπτόντως; Μα φυσικά η σημαντικότερη ίσως πτυχή. Αυτή της αντίληψης, της αντίδρασης και της εκτίμησης του πολίτη, του κοινωνού, του δημότη επί των προκύπτοντων ζητημάτων, όποια μεθοδολογική πλευρά κι αν εν τέλει επικρατεί και επικρατήσει στο μέλλον. Για να το πούμε πιο απλά, το πλέον κρίσιμο ζήτημα αν επιθυμούμε ειλικρινώς “να επιμετρήσουμε” την αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων (αλλά και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του ισχύοντος συστήματος) είναι να εντρυφήσουμε και να προσπαθήσουμε να κατανοήσουμε πώς τα υποκείμενα δικαίου, οι ίδιοι δηλαδή οι άνθρωποι, οι οποίοι αναπτύσσουν τη ζωή τους σ’ έναν τόπο, που εμείς θέλουμε να οργανώσουμε, αντιλαμβάνονται αυτές τις συνθήκες, πώς επηρεάζουν την καθημερινή τους πρακτική και εν τέλει - σε ιδανικές συνθήκες - να εκτιμήσουμε αν η αντίδραση τους στις τυχόν προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις θα είναι η επιδιωκόμενη ή, σε μια πιο ρεαλιστική ανάγνωση, προς την γενικότερη στόχευση που επιδιώκουμε και δεν θα προκαλέσουν δηλαδή εκ διαμέτρου αντίθετες συμπεριφορές από τις ιδανικές.

Για να το επιτύχουμε αυτό, θα βγούμε από την λογική του νομικού ή ακόμα και του πολεοδόμου ή του χωροτάκτη και θα προσπαθήσουμε “να δούμε” τον κόσμο με τα γυαλιά του θεωρητικού της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, να εξηγήσουμε δηλαδή αν υπό οικονομικής, αναπτυξιακής άποψης είναι επιτυχείς οι τροποποιήσεις που έχουμε συλλάβει ως Διοίκηση/νομοθέτης. Αξίζει να σημειωθεί πως ως νομικός οι γνώσεις στον κλάδο της οικονομικής ανάλυσης δεν είναι ευρείς και σίγουρα όχι αρκετά εξειδικευμένες, ώστε οι απόψεις που θα διατυπωθούν στην παρούσα να θεωρούνται δεοντολογικά πρέπει ή επαληθευόμενες υπό κάποιο αυστηρό οικονομικό μοντέλο. Όντως, θα αναφερθούμε σε σημαίνουσες αρχές και θεωρήματα που έχουν αναπτυχθεί ανά τα χρόνια από ειδικούς επιστήμονες του κλάδου, (οι περισσότεροι μη νομικοί) για να καταλήξουμε σε ορισμένα πορίσματα συναφή με την προσέγγιση που ήδη έχει η μελέτη μας. Άλλωστε, το παρόν δεν παύει να είναι κατά βάση ένα νομικό πόνημα δοκιμιακού χαρακτήρα, που απλώς επιζητεί να φωτίσει το ζήτημα της βιώσιμης

οικιστικής ανάπτυξης του σχεδιασμού του χώρου και από άλλες πολιτικές που θεωρηθούμε εξ ίσου σημαντικές με αυτή του νομικού.

1. Η πλευρά του πολίτη

Τι εννοούμε πραγματικά με την έννοια οικιστικό περιβάλλον; Αναπτύξαμε νωρίτερα τον ορισμό της έννοιας είτε με τη ματιά της νομικής επιστήμης είτε από την ματιά της πολεοδομίας και γενικότερα της επιστήμης του σχεδιασμού. Όμως, επειδή αναφερόμαστε στον μέσο άνθρωπο, στον μέσο πολίτη πρέπει να το περιορίσουμε και με πιο απλά, καθημερινά λόγια, εντρυφώντας στη “δική του ματιά”. Οικιστικό περιβάλλον, για τον καθένα μας είναι ο τόπος που ζούμε. Τι σημαίνει όμως και αυτό; Σημαίνει, βεβαίως, ο τόπος που αναπτύσσουμε όλες τις καθημερινές μας δραστηριότητες, όλες αυτές που συναποτελούν το περιεχόμενο που δίνουμε στην έννοια του ζην και του διαβιούν εντός του συνόλου αυτού. Ο τόπος, που κατοικούμε, λοιπόν, ο τόπος που εργαζόμαστε, ο τόπος που πάμε σχολείο ή που στέλνουμε τα παιδιά μας σχολείο, οι παιδικές χαρές που παίζαμε, οι κινηματογράφοι που επισκεπτόμαστε, οι αθλητικές εγκαταστάσεις, τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος στα οποία “βγαίνουμε”, μέχρι και εγκαταλελειμμένα παλιά κτίρια, στα οποία παίζαμε κρυφτό, τα οποία εξερευνούσαμε, χώροι πρασίνου που περιδιαβαίνουμε κ.λπ. Αυτό που θέλω να καταδείξω με την έντονη αυτή περιγραφική, βιωματική εικόνα²⁵⁰ είναι ότι το περιβάλλον που αναπτύσσουμε όλες αυτές τις αισθητηριακές μας καταστάσεις, που μεταλλάσσονται αυτομάτως σε εμπειρίες και αποτελούν τη ζωή μας, δεν πρέπει να μελετάται μόνο με την αντικειμενική, επιστημολογική και πολλές φορές “ψυχρή” αναγκαίως ματιά του μελετητή. Πρέπει να σκεφτόμαστε πώς θα σκεφτόμασταν αν ήμασταν κι εμείς μέρος του αντικειμένου εργασίας - που βεβαίως είμαστε - αν ήμασταν αποδέκτες δηλαδή μιας χωρικής πολιτικής που μεταβάλλει τον “τόπο μας”. Διότι, ο τόπος δεν είναι μόνο τα κτίρια που περιέχει, οι χρήσεις γης που επιτρέπει, οι δραστηριότητες που αφήνει να αναπτυχθούν. Τόπος είναι και η φυσιογνωμία του, όλα τα παραπάνω δηλαδή, τα οποία συνδυαζόμενα με την “ματιά” του κάθε κοινωνικού είτε ως ατομική όψη είτε ως κοινωνική στο πλαίσιο μια ευρύτερης ομάδας γειτόνων ή συμπολιτών, καταλήγει να αποκτά μια ιδιαίτερη υφή για τον “ντόπιο”, που πολλές φορές ο εξωτερικός παρατηρητής δυσκολεύεται να αντιληφθεί ακόμα κι αν επιφανειακά “κοιτά” το ίδιο μέρος. Η οικειότητα, λοιπόν, αυτή που αναπτύσσεται είναι αναπόσπαστο κομμάτι της σχέσης του κάθε πολίτη με τον τόπο του και δεν πρέπει να διαρρηγνύεται, τουλάχιστον όχι σε θεμελιώδη βαθμό, ακόμα και αν η επίμαχη μεταρρύθμιση λαμβάνοντας αυστηρά και μόνο υπ’ όψιν τους αριθμούς μοιάζει αντικειμενικά επιτυχημένη, αποδοτική, εν τέλει αποτελεσματική. Και αυτό διότι, αν η διαμορφωθείσα κατάσταση δεν ικανοποιεί σ’ ένα minimum την θέληση του μέσου κοινωνού να συνεχίσει να αποτελεί μέρος του ζωντανού αυτού οργανισμού που ονομάζεται γειτονιά ή σε ευρύτερη ανάγνωση οικιστικό σύνολο, τότε αργά ή γρήγορα αυτός είτε θα αποδημεί για άλλον τόπο που τον πληροί, είτε πολύ περισσότερο θα εναντιωθεί προς την διαμορφωθείσα κατάσταση, ακυρώνοντας έτσι όλη την κεντρική στρατηγική που εξ αρχής υποτίθεται ότι διαμορφώνει “έναν καλύτερο τόπο” για αυτόν ακριβώς που προορίζεται να διαβιοί εντός του. Ο τόπος,

²⁵⁰ Και την σκόπιμη χρήση “λαϊκού τρόπου γραφής”

λοιπόν, είναι και οι άνθρωποί του. Αυτή η πολύτιμη οπτική του οικιστικού περιβάλλοντος και κατ' επέκταση και του σχεδιασμού του χώρου, η οποία έχει ξεκάθαρες κοινωνικές προσλαμβάνουσες, είναι απαραίτητη, όταν μελετάμε έναν τόπο και πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά μιας προβλεπόμενης επέμβασης.

1.1. Η άποψη περί απορρύθμισης και η ιδιωτική πολεοδομία

Προσπαθώντας να αποτυπώσει την σχέση γενικότερα του δικαίου, υπό την έννοιά του ως κεντρικά προερχόμενη επέμβαση της πολιτείας προς την ρύθμιση των σχέσεων των πολιτών, ο μεγάλος Οικονομολόγος Ronald Coase, διατύπωσε την θεωρία του²⁵¹, ότι “το (εκάστοτε) δικαίωμα καταλήγει σε αυτόν τον κοινωνό του δικαίου, που το αξιολογεί οικονομικά περισσότερο”, που είναι δηλαδή διατεθειμένος “να ξοδέψει” περισσότερους πόρους (όχι απαραίτητα μόνο χρηματικούς) για να το αποκτήσει. Εξηγεί, μάλιστα μ' ένα παράδειγμα αντλημένο από το γειτονικό δίκαιο, άκρως συναφές με το πολεοδομικό, ότι ακόμα και αν οι χρήσεις γης μιας περιοχής προβλέπουν την ανάπτυξη μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας έναντι μιας άλλης, αν, εν τέλει, ο δραστηριοποιούμενος στην “βλαπτική” για τις χρήσεις της περιοχής δραστηριότητας αξιολογεί το δικαίωμά του να παραμείνει στην εν λόγω περιοχή και να συνεχίσει να δραστηριοποιείται εκεί ως σημαντικότερο και οικονομικά συμφερότερο από το να αναγκαστεί να μετακινηθεί σε άλλη περιοχή, τότε, ακόμα κι αν τα δικαστήρια εφαρμόζοντας το θετό δίκαιο απονείμουν το δικαίωμα στον έτερο κοινωνό, ο πρώτος, στην συνέχεια, δια της συμβατικής ελευθερίας θα έρθει σε συμφωνία με τον γείτονά του και “θα εξαγοράσει” την ανοχή του να συνεχίσει να δραστηριοποιείται στην περιοχή, ακόμα και αν αυτό οδηγήσει, κόντρα σε κάθε δικαική πρόβλεψη, σε μετεγκατάσταση του νικητή διαδίκου. Επομένως, συνεχίζει ο Coase, είναι ανώφελο να θεσμοθετούμε τέτοιες ρυθμίσεις και κανόνες, οι οποίες ρυθμίζουν “άστοχα” τις συμβατικές σχέσεις των κοινωνών, διότι αργά ή γρήγορα το θετό δίκαιο θα ανατραπεί από την ίδια τη βούληση των υποκειμένων του²⁵². Το μόνο που θα προκληθεί στο μεταξύ είναι η επιδείνωση της κοινωνικοοικονομικής ομαλότητας, δια της επενέργειας των λεγόμενων κοστών συναλλαγής²⁵³. Αυτά, αναφέρονται στο τίμημα που συνεπάγεται οποιαδήποτε συναλλαγή μεταξύ ιδιωτών αλλά σε μια μετέπειτα ανάγνωση και μεταξύ ιδιώτη και δημοσίου, ή ακόμα και μεταξύ διαφορετικών νομικών προσώπων ή οργάνων του Δημοσίου, τα οποία εμφανίζονται “να συναλλάσσονται”, όπως οι ιδιώτες. Το ιδανικό, βεβαίως θα ήταν να επιτυγχάναμε μια κοινωνία χωρίς κόστη συναλλαγής,

²⁵¹ Που έκτοτε έχει μείνει ως γνωστό ως θεώρημα του Coase.

²⁵² Η επέμβαση του δικαίου είναι ένα ξεκάθαρο παράδειγμα της “εξωτερικότητας”, μιας εξωτερικής δηλαδή συνθήκης, η οποία παρόλ' αυτά επηρεάζει την ισορροπία μεταξύ των συναλλασσόμενων μερών και απεικονίζει την αύξηση των κοστών συναλλαγής. Από εκεί προκύπτει και η συζήτηση για την (και νομική) αντιμετώπιση των εξωτερικοτήτων, ειδικά σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, όπως είναι η μέθοδος της εσωτερικοποίησής τους (του κόστους τους δηλαδή) εντός της σύμβασης των μερών. Άλλη προσέγγιση είναι να εσωτερικοποιούνται σε ευρύτερο πλαίσιο, ολόκληρης κοινότητας ή ακόμα και κοινωνίας που επωφελείται από μια δραστηριότητα. Περισσότερα γι' αυτό θα αναφερθούν παρακάτω στο τμήμα που αναφέρεται στα κίνητρα συμπεριφορών.

²⁵³ Περισσότερα για τα κόστη συναλλαγών και ειδικότερα, για το κόστος εφαρμογής των δημοσίων αποφάσεων και τον αντίκτυπο που αυτό έχει στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης, θα δούμε παρακάτω στο κεφάλαιο που θα μιλήσουμε για την θεωρία των νυγμών (nudges) στη δημόσια δράση.

γεγονός ουτοπικό, επομένως ο στόχος είναι όσο το δυνατό να τα μειώνουμε. Η μέθοδος που θα το πετυχαίνουμε βεβαίως αυτό δεν είναι μία και γενικώς αποδεκτή.

Μία προφανής λύση στο παραπάνω ζήτημα θα ήταν να αφήσουμε τους ίδιους του κοινωνούς να αποφασίσουν πώς ακριβώς θα δομηθεί και θα οργανωθεί το οικιστικό περιβάλλον στο οποίο διαβιούν. Αυτή η άποψη, η οποία ίσως να βρίσκεται πιο κοντά και στην αρχική αντίληψη του Coase, μιλά για μια συρρίκνωση του ρόλου της κεντρικής διοίκησης, ώστε να παρεμβαίνει όσο το δυνατόν λιγότερο στις σχέσεις των κοινωνιών και μέσα από την αυτορρύθμιση της αγοράς να καθορίζεται και η οργάνωση του χώρου. Όμως, είναι η απορρύθμιση λύση στο ζήτημα του σχεδιασμού; Η απάντηση του γράφοντος είναι αρνητική. Όπως έχουμε καταδείξει, ο σχεδιασμός του χώρου είναι μια πολυπαραγοντική και εξαιρετικά περίπλοκη διαδικασία, η οποία οφείλει να λάβει υπ' όψιν πλήθος επιστημόνων διαφορετικών κλάδων και να συμμετρήσει αντικρουόμενα συμφέροντα και στοχεύσεις, ώστε να φτάσει στην τελική προκρινόμενη λύση. Μια τέτοια διαδικασία, είναι σχεδόν αδύνατο να πραγματοποιηθεί με την επαρκή αρτιότητα και πληρότητα από ιδιώτες, όσο αγαθές προθέσεις και να διαθέτουν και όσο μεγάλη κι αν είναι η τοπική εγγύητά τους με τον ρυθμιζόμενο τόπο. Η λύση, κατ' εμέ, δεν είναι να περάσουμε από το άκρο του up to bottom σχεδιασμού, του ψυχρού τεχνοκρατικού ορθολογικού μοντέλου, στην άκρατη ιδιωτική πρωτοβουλία, η οποία αποδεδειγμένα έχει φανεί αποτυχημένη σε μεγάλες θεματικές, όπως είναι η επιμέτρηση του κοινωνικού κόστους μεγάλης κλίμακας έργων και προπάντων η περιβαλλοντική προστασία²⁵⁴.

Γιατί, όμως, ιδίως χαρακτηριστικά της ελληνικής πραγματικότητας συνηγορούν προς την αποφυγή ενός μοντέλου ιδιωτικής πολεοδομησης; Αν έπρεπε να το θέσουμε με μια φράση, θα λέγαμε ότι ελλείπει στον ελληνικό λαό το αίσθημα ευθύνης και αυτοπειθαρχίας, όσον αφορά την αυτενέργεια. Ο θεσμός της πολεοδομίας μπορεί να φαίνεται ως το κατ' εξοχήν μέσο για την πρόσδοση οικονομικής αξίας στη γη μας, και άρα κατ' επέκταση την ανάπτυξή της, όμως ταυτόχρονα υποχρεούνται να δρα ως συμβιβαστικός μηχανισμός και να γεφυρώνει διαφορές, ώστε όλοι να διαβιούν ισορροπημένα και όσο το δυνατόν ομαλά εντός του ίδιου οικιστικού συνόλου. Αντίθετα με αυτή την νοοτροπία, ο μέσος Έλληνας δυστυχώς δεν αντιλαμβάνεται έτσι τον εαυτό του ως μέλος του κοινωνικού συνόλου και κυρίως δεν αντιλαμβάνεται τον ρόλο του κράτους ως εγγυητή ενός minimum νομιμότητας, σε ό,τι έχει να κάνει με την άσκηση της εξουσίας του. Στην Ελλάδα, ειδικά από την εποχή της κρίσης και μετά επικρατεί ανομία. Την συγκεκριμένη έννοια, την χρησιμοποιούμε με την μορφή της έλλειψης εμπιστοσύνης στους θεσμούς και στον ρόλο και την αποστολή του κράτους ως του υπέρτατου προστάτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών. Ο Έλληνας

²⁵⁴ Αυτό τον προβληματισμό αναλύει και ο Guido Calabresi στο σύγγραμμά του: G. Calabresi & Philip Bobbitt, *Tragic Choices, The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources*, W. Norton & Company, 1978. Πολύ ανάγλυφα παρατίθεται το παράδειγμα με τον περιορισμένο αριθμό ΜΕΘ και το δίλημμα που αντιμετωπίζει η κοινωνία που πρέπει να προβεί σε μια “τραγική επιλογή”, αφού δεν μπορεί να τους σώσει όλους. Θλιβερή αναβίωση αυτού του τραγικού διλήμματος ζήσαμε πολύ έντονα στα χρόνια του Covid-19, όταν πρόκειται για πολύ σοβαρά νοσούντες νεαρούς ασθενείς και τη διασωλήνωση τους εις βάρος π.χ. κάποιου ηλικιωμένου ασθενούς.

βλέπει δυστυχώς τους εθνικούς θεσμούς²⁵⁵ με καχυποψία, όχι ως παρόχους μιας καλύτερης ζωής, αλλά ως απειλή, κυρίως οικονομική δια της φορολογίας, την οποία θεωρεί υπέρμετρη, με “ληστρικά χαρακτηριστικά” και προσπαθεί πάση θυσία να της διαφύγει. Έχει την τάση να “προστατεύεται” από την κρατική δράση, να προσπαθεί να αποφύγει την εφαρμογή των νόμων, ακριβώς επειδή δεν πιστεύει στη κοινωνική αποστολή που αυτοί υποτίθεται ότι επιτελούν. Έχει διασαλευθεί, δηλαδή, η δικαιολογητική βάση της δράσης του κράτους, η λαϊκή νομιμοποίηση του²⁵⁶, και η πίστη των πολιτών στους θεσμούς. Αυτό, για να επιστρέψουμε στα καθ’ ημών, διαφαίνεται και από το φαινόμενο της αυθαίρετης αλλά και της εκτός σχεδίου δόμησης εν γένει, όπου μονίμως βρίσκονται νομικά παράθυρα να καλύψουν την συνεχώς εξελισσόμενη κατάσταση, η οποία ουσιαστικά πρόκειται για μια ανομολόγητη νομιμοποίηση μιας φυσικά *de jure* παράνομης δραστηριότητας.

Αυτή βεβαίως η καχυποψία δεν είναι αδικαιολόγητη ούτε αυτοπροκληθείσα, αλλά οφείλεται σε χρόνιες αδυναμίες της κρατικής διοίκησης στην χώρα μας και κυρίως σε αδιαφανείς αναξιοκρατικούς τρόπους άσκησης της κεντρικής εξουσίας. Το διαμορφωμένο πελατειακό σύστημα με τις τόσα βαθιά ριζωμένες απολήξεις του, επηρεάζει όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, ιδίως το ζήτημα της ανάπτυξης του οικιστικού περιβάλλοντος. Όταν επί αιώνες ο Έλληνας γνωρίζει πως, για να μπορέσει να βελτιώσει τους όρους διαβίωσής του ήταν πιο χρήσιμο να έχει “γνωστό” Υπουργό, βουλευτή ή τοπικό άρχοντα, από το να ανελιχθεί και να επιχειρήσει να προοδεύσει δια ενός διαφανούς αξιοκρατικού μοντέλου, δεν μπορεί ξαφνικά να του αποδοθούν ουσιώδεις αρμοδιότητες σε ένα τόσο κεντρικό οικονομικά και αναπτυξιακά θέμα, όπως είναι ο σχεδιασμός του χώρου, και να θεωρήσουμε ότι θα δράσει με σύνεση και κοινωνική αντίληψη και όχι με αμιγώς ιδιοτελή χαρακτηριστικά. Όταν η ίδια η κεντρική διοίκηση δεν δίνει το παράδειγμα προς τούτο και δεν καλλιεργεί την ουσιαστική εμπιστοσύνη σε ένα κοινωνικό κράτος δικαίου²⁵⁷, είναι ανεδαφικό να αναμένουμε ο ίδιος ο πολίτης να χαράξει και να σεβαστεί έναν τέτοιο δρόμο. Παραδείγματα, άλλωστε, ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον σχεδιασμό είναι τα διάφορα πολεοδομικά εργαλεία που έχουμε προαναφέρει²⁵⁸, στα οποία είναι φανερό πως η στόχευση είναι, ως επί το πλείστον, αναπτυξιακή και οικονομική και ο φορέας, ιδιώτης επενδυτής του σχεδίου ή του έργου ως πρωταρχικό και μάλλον αποκλειστικό σκοπό έχει τον ίδιο πλουτισμό και όχι την στο μεταξύ επίτευξη και άλλων σκοπών, περιβαλλοντικών, κοινωνικών, πολιτιστικών, όπως απαιτείται να λαμβάνει υπ’ όψιν ένα εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού.

Άλλωστε, και ο κατ’ εξοχήν φορέας υπέρ της φιλελεύθερης αγοράς στην Ευρώπη, η ΕΕ, η οποία ακριβώς δημιουργήθηκε με πρωταρχικό σκοπό την διευκόλυνση της κυκλοφορίας προϊόντων, υπηρεσιών και ανθρώπων εντός των συνόρων της, που έχει καθιερώσει λεπτομερείς κανόνες οικονομικής ελευθερίας και περιορισμού των κεντρικά επιβαλλόμενο

²⁵⁵ Αντίστοιχη καχυποψία ενυπάρχει και έναντι των ευρωπαϊκών θεσμών, όχι μόνο από τον ελληνικό λαό αλλά και από τους υπόλοιπους (βλ. υποσημείωση 248).

²⁵⁶ Το οποίο, μεταξύ άλλων, εξηγείται και από την ιστορικά υψηλή αποχή τόσο από τις εθνικές όσο και από αυτοδιοικητικές εκλογές.

²⁵⁷ Και σε αυτό δυστυχώς συμβάλλει και η έλλειψη εμπιστοσύνης των Ελλήνων στην ποιότητα της απονομής της δικαιοσύνης.

²⁵⁸ ΕΠΣ κ.λπ.

περιορισμών, αυτός ακριβώς ο “θεσμός” δεν επιλέγει σε κανένα τομέα δραστηριοποίησής της την πλήρη ελευθερία της αγοράς, την παντελή έλλειψη της κεντρικής δράσης - είτε αυτή είναι ενωσιακής είτε εθνικής προέλευσης - αντίθετα επιλέγει τον δρόμο της ρύθμισης. Ήδη δώσαμε στο Κεφάλαιο Β΄, παράδειγμα του πώς επιλέγει η Ένωση να δραστηριοποιείται σ’ έναν τομέα, με την απελευθέρωση της αγοράς και την συμμετοχή και ιδιωτών να μην συνεπάγεται την πλήρη απορρύθμισή του, αλλά αντίθετα να υποχρεώνει για ταυτόχρονη δημιουργία ενός συμπαγούς ρυθμιστικού πλαισίου και ενός εγγυητικού μηχανισμού, συνήθως με την μορφή της σύστασης μιας ρυθμιστικής αρχής, η οποία και δρα “διαιτητικά” μεταξύ των διαφόρων παικτών της απελευθερωμένης πλέον αγοράς αλλά και σ’ ένα υπεράνω στάδιο, εξασφαλίζει ότι οι βασικές κατευθύνσεις και αρχές της ΕΕ στον εν λόγω τομέα τηρούνται στο εσωτερικό κάθε κράτους-μέλους.

Σε ένα τέτοιο πλαίσιο οικονομικής στρατηγικής αλλά και θεσμικής θεμελίωσης, η προσέγγιση που και η Ένωση επιλέγει στον τομέα του σχεδιασμού του χώρου αλλά και της προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος είναι αυτή της κεντρικής ρύθμισης ενός πλαισίου που εξασφαλίζει την στόχευση προς μια ορισμένη κατεύθυνση (αυτής της λεγόμενης βιώσιμης και περιβαλλοντικά ουδέτερης πόλης), και όχι αυτή της πλήρους απελευθέρωσης της διαδικασίας πολεοδόμησης, δεδομένου ότι, άλλωστε, η διαδικασία του χωρικού σχεδιασμού διαφέρει από άλλα αντικείμενα δράσης, όπου η απελευθέρωση της αγοράς στους ιδιώτες κοινωνούς μοιάζει αποτελεσματική επιλογή για την αποδοτικότερη δράση σε συνολικό επίπεδο τόσο κράτους-μέλους όσο και ευρωπαϊκής ένωσης. Η ιδιαιτερότητα εν προκειμένω είναι ότι η διαδικασία του χωρικού σχεδιασμού δεν αποτελεί ακριβώς “ένα είδος αγοράς”, οπότε δεν ενδείκνυται για “απελευθέρωση”, πάντως όχι με την παραδοσιακή έννοια των οικονομικών της αγοράς, όπως μπορεί να γίνει στον τομέα της ενέργειας λόγω χάριν. Η ιδιαιτερότητα αυτή έγκειται στο ότι ο χωρικός σχεδιασμός, στην πραγματικότητα, είναι ο ίδιος που θέτει το πλαίσιο της αγοράς, θέτει δηλαδή τους γενικούς όρους “του παιχνιδιού”, εντός του οποίου δραστηριοποιούνται επιμέρους απελευθερωμένες ή μη αγορές, εντός του οποίου δραστηριοποιούνται τα υποκείμενα του δικαίου. Άρα, η έννοια της ρύθμισης (regulation) που και η ίδια η Ένωση καθιερώνει θα ήταν αδόκιμη και άνευ αντικρίσματος, αν στο πρότερο στάδιο του χωρικού σχεδιασμού, στο στάδιο δηλαδή, που, όπως θα έλεγε ο Rawls²⁵⁹, θέτουμε τους όρους της κοινωνικοοικονομικής ζωής που θέλουμε να αναπτυχθεί στο παρόν και στο βραχυ-μεσοπρόθεσμο μέλλον στην χώρα μας, επιλέγουν την μέθοδο της απορρύθμισης (deregulation), η οποία εκ των πραγμάτων θα ακύρωνε την σε ειδικότερο στάδιο απόπειρα οριοθέτησης του πλαισίου δραστηριοποίησης. “Do whatever, but do not change the sandbox”, αναφέρουν οι αγγλοσάξονες, μια έκφραση που ακριβώς απηχεί τον προβληματισμό που αναλύουμε. Οι επιμέρους μεταβολές που μπορούν να επέλθουν προς μια απελευθέρωση ή περιορισμό της ελευθερίας βούλησης σε μια οικονομία της αγοράς είναι θεμιτές, αν το ευρύτερο πλαίσιο (sandbox) είναι σαφές και απaráλλαχτο. Στις οργανωμένες πολιτείες αυτό το πλαίσιο, έχει δομηθεί και περιβάλλεται τον νομικό τύπο του συντάγματος, ενός αυστηρού θεμελιώδους νόμου, ο οποίος θέτει τις αρχές, που διατηρούνται μέσα στα χρόνια και τις

²⁵⁹ Ο σπουδαίος Αμερικανός φιλόσοφος John Rawls είχε σχετικά αναπτύξει, μεταξύ άλλων, το νοητικό πείραμα του “πέπλου αγνοίας”, στο σύγγραμμά του, John Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, Belknap Press, 1971.

μεταβολές σε μια πολιτεία και αποτελεί την πυξίδα του πολιτικοοικονομικού ανήκειν κάθε κράτους. Η μέθοδος του χωρικού σχεδιασμού, τουλάχιστον στο μέτρο που συζητάμε αν πρέπει να είναι μια κεντρική σχεδιαζόμενη δράση ή να απόκειται στην ιδιωτική πρωτοβουλία, αφορά άμεσα αυτό ακριβώς τον συνταγματικό πυρήνα, διότι αφορά άμεσα, στην πραγματικότητα, και τι οικονομικό σύστημα εφαρμόζει μια χώρα και κατά συνεπαγωγή τι πολίτευμα διαθέτει μια χώρα. Ανωτέρω, όμως, τονίσαμε ότι είμαστε κι ενάντια της άποψης για ένα πλήρως κεντρικά επιβαλλόμενο σχεδιασμό που αφήνει στο περιθώριο τους ΟΤΑ και την κοινωνία των πολιτών, αλλά τιθέμεθα υπέρ του συμμετοχικού μοντέλου. Πώς αυτά μπορούν να συνδυαστούν, πώς μπορεί να γίνει αυτό το “άνοιγμα” της διαδικασίας του σχεδιασμού, χωρίς ταυτόχρονα να αποτελεί και πλήρη απελευθέρωση του κλάδου; Αυτό θα το συζητήσουμε παρακάτω, όταν θα προβούμε στην οικονομική ανάλυση του δικαίου της δόμησης από την ματιά των θεσμών. Προτού, όμως, προχωρήσουμε σε αυτό τον προβληματισμό, πρέπει να αναρωτηθούμε ποια είναι η ιδιαίτερη φύση του γενικότερου αγαθού του περιβάλλοντος, πτυχή του οποίου αποτελείται το οικιστικό, που εκ των πραγμάτων δεν καθιστά αποτελεσματική τη διάθεσή του με την μέθοδο της πλήρους απελευθέρωσης και της αυτορρύθμισης της αγοράς.

1.2. Το Lobbying και ο ρόλος του μεταξύ κοινωνίας και πολιτικής εξουσίας

Μιλάμε για την κοινωνία των πολιτών και την πλευρά του πολίτη, όμως δεν πρέπει να ξεχάσουμε ή να παραλείψουμε να εξετάσουμε πώς η κοινωνία αποτελεί ένα ανομοιογενές σύνολο διαφορετικών ατόμων, ομάδων ατόμων, συλλογικοτήτων, με διαφορές όλων των ειδών, οι οποίες συμβιούν μεν, αλλά συνεχώς προσπαθούν η κάθε μία να εξασφαλίσει, εντός του ανταγωνιστικού terrain που ονομάζεται φιλελεύθερη πολιτεία, τις καλύτερες συνθήκες και όρους για τα μέλη της, πολλές φορές σε αναγκαία “επιδείνωση” της θέσης άλλων ομάδων, με αντικρουόμενα συμφέροντα. Αυτές οι ομάδες που δημιουργούνται εντός του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου μπορούν να ονομαστούν ως “Ομάδες Πίεσης” (Lobbies), και - ενδεχομένως - αφανώς διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο στην τελικό καθορισμό των πολιτικών επιλογών της εκάστοτε κεντρικής και τοπικής εξουσίας. Θα αναφερθούμε ακροθιγώς στον ρόλο που επιτελούν και με παραδείγματα, αναφορικά με τον ελληνικό χώρο και το αντικείμενο της δόμησης, για να αντιληφθούμε πώς από την αντίληψη μιας μεταρρυθμιστικής ιδέας μεσολαβούν πολλοί “παίκτες”, που πρέπει να συμφωνήσουν ή έστω να ανεχθούν την εφαρμογή της, χάνοντας κάτι και ενδεχομένως απαιτώντας κάτι ως αντιστάθμισμα, για να φτάσουμε εν τέλει στην εφαρμογή της.

Στην Ελλάδα στο ζήτημα του χωρικού σχεδιασμού δύο είναι τα μεγάλα lobbies που πρέπει έστω στοιχειωδώς να αντιληφθούμε ποια προσέγγιση έχουν, ώστε να υποθέσουμε και ποιο ρόλο θα διαδραματίσουν σε μια τέτοια μεταρρύθμιση. Αυτές είναι η ομάδα των μηχανικών-εργολάβων (εν γένει που ασχολούνται με τον σχεδιασμό, με τις κατασκευές με τη δόμηση) και των νομικών (επικεντρωνόμενοι στους δικηγόρους). Αναφερόμενοι στους μηχανικούς, είναι θεμελιώδους σημασία να αντιληφθούμε “την λειτουργία” και τον σκοπό που κάθε ομάδα συμφερόντων επιτελεί εν τοις πράγμασι εντός του κοινωνικού συνόλου και όχι να ονειροβατούμε σε αξιολογικές κρίσεις δεοντολογικού χαρακτήρα, που ουδεμία σχέση έχουν

με τον τρόπο που σκέφτεται και δρα το άτομο την σημερινή εποχή²⁶⁰. Λέγοντας αυτό διαπιστώνουμε πως για μια ομάδα πίεσης, όπως είναι οι μηχανικοί που ασχολούνται με την δόμηση, είναι προφανές ότι η στάση τους σε ένα εκκρεμές μεταξύ περαιτέρω δόμησης και προστασίας του περιβάλλοντος θα είναι υπέρ της πρώτης τάσης. Και αυτό είναι το οικονομικά λογικό, επομένως αυτό είναι και το κοινωνικοπολιτικά λογικό. Το παράλογο και το άστοχο²⁶¹ είναι να μην το αντιλαμβανόμαστε αυτό και αντιθέτως να εκπλησσόμεθα όταν, λόγου χάριν, ο πρόεδρος του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος (ΤΕΕ), τίθεται ξεκάθαρα υπέρ της διατήρησης των “bonus” του ΝΟΚ για την ενεργειακή αναβάθμιση των κτιρίων²⁶², στην επίκαιρη συζήτηση που διεξάγεται ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ, όχι επειδή όντως η βασική του ανησυχία είναι η διατήρηση της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου όλων αυτών των οικοδομών που έχουν στο μεταξύ υλοποιηθεί με το εν λόγω καθεστώς από το 2012 μέχρι και σήμερα²⁶³, αλλά επειδή τα συμφέροντα του κλάδου του πλήττονται βαρύτερα με την μεταβολή που θα επέλθει στα οικονομικά μεγέθη της οικοδομής, αν όντως θεωρηθούν αντισυνταγματικά τα εν λόγω κίνητρα. Το συμπέρασμα, λοιπόν, είναι πως θα ήταν αφύσικο στην εν λόγω, για παράδειγμα, διαφορά, το ΤΕΕ να ταχθεί υπέρ της αρμοδιότητας των δήμων για την προσβολή οικοδομικών αδειών που στηρίζονται στο ΝΟΚ και στην δυνατότητά τους να διατάσσουν την αναστολή τους, όσο εκκρεμεί η υπόθεση στο ΣτΕ και, αντίθετα, τίθεται υπέρ της άποψης, ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός είναι κρατική αρμοδιότητα και οι ΟΤΑ δεν μπορούν να διαθέτουν ουσιώδεις αρμοδιότητες επ’ αυτού. Καταλαβαίνουμε, όμως, πως η τοποθέτηση αυτή δεν βασίζεται τόσο σε δικαιοπολιτικά ή ιδεολογικά/επιστημονικά κριτήρια δεοντολογικού χαρακτήρα, αλλά απηχούν το πώς στην σημερινά διαμορφωμένη κατάσταση, με τις λεπτές πολιτικές ισορροπίες, η ομάδα των μηχανικών θεωρεί ότι θα εξυπηρετηθούν καλύτερα τα συμφέροντά της, δηλαδή το πώς θα μπορέσουν να “χτίσουν όσο το δυνατόν περισσότερο” με τους ευνοϊκότερους δυνατούς όρους.

Για να μην νομίζει κανείς, όμως, πως η παραπάνω τοποθέτηση απηχεί μεροληπτικές κρίσεις του γράφοντος ως νομικού κατά του κλάδου των μηχανικών - το οποίο σαφώς δεν συμβαίνει - κρίσιμο είναι να αντιληφθούμε και τον ρόλο της έτερης σημαίνουσας ομάδας στο θέμα της προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος, που είναι βεβαίως ο κλάδος των νομικών. Θα ασχοληθούμε κυρίως με τους δικηγόρους - όχι διότι δεν επηρεάζει η στάση, λόγου χάριν, των δικαστών ή των συμβολαιογράφων - αλλά διότι εκεί εντοπίζονται πιο ανάγλυφα οι διαπιστώσεις στις οποίες προβαίνουμε περί του πώς σκέφτονται και δραστηριοποιούνται με τους κανόνες της αγοράς οι ομάδες πίεσης. Ας το σκεφτούμε απλά: Η πολυδαίδαλη πολεοδομική νομοθεσία καθιστά ανήμπορους τους πολίτες να διεκδικήσουν μόνοι τους τα

²⁶⁰ Άλλωστε η ΟΑΔ, προσπαθεί να ερμηνεύσει την οικονομική συμπεριφορά του ατόμου, και να εξετάσει πώς το δίκιο συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εκδήλωσή αυτής ή όχι. Δεν προβαίνει σε αξιολογικές, ηθικολογικές κρίσεις, για το αν είναι σωστή ή λάθος, καλή ή κακή μια ατομική επιλογή, παρά μόνο, αν δυνάμει των ερμηνευτικών εργαλείων, είναι σύμφωνη με την στόχευση της αποτελεσματικότητας ή όχι.

²⁶¹ Που οδηγεί και σε άστοχες κρατικές επεμβάσεις, όπως εξηγούμε παρακάτω, αναλύοντας στην θεωρία των νυγμών στη δημόσια παρέμβαση.

²⁶² Αναλυτικά, την παρέμβαση του κ. Στασινού μπορεί να βρει κανείς στο σχετικό άρθρο, στην εφημερίδα Καθημερινή: <https://www.kathimerini.gr/society/562976479/tee-parembasi-stasinoy-yper-ton-kinitron-ypsoys-domisis/>, τελευταία προσπέλαση: 17/11/2024.

²⁶³ Ευκαταίο είναι βεβαίως να τον προβληματίζει και αυτή η πτυχή, δεδομένου ότι η συνταγματική αρχή της ασφάλειας δικαίου έχει άμεση συσχέτιση με την ασφάλεια των συναλλαγών και της σταθερότητας της αγοράς και της οικονομίας ευρύτερα.

δικαιώματά τους, να συνομιλήσουν με τη Διοίκηση και να αντιληφθούν το τι ισχύει ανά πάσα στιγμή. Η ύπαρξη των νομικών κρίνεται απαραίτητη για την καθοδήγηση του πολίτη - και αυτό με την σειρά του καθιστά τον νομικό πολύτιμο, επομένως περιζήτητο. Μια πραγματική εξομάλυνση της πολεοδομικής νομοθεσίας, μια απλούστευση, όχι όπως η τωρινή, αλλά που πραγματικά θα μείωνε τα κόστη συναλλαγής, ίσως να διακινδύνευε αυτόν τον νευραλγικό ρόλο των νομικών. Είναι βεβαίως αυτό που περιέγραφε ο Coase, αναφορικά με το δίκαιο και τα κόστη συναλλαγής. Όσο περιπλοκότερο και “αστοχότερο”, τόσο μεγαλύτερα τα κόστη συναλλαγής, αλλά τόσο μεγαλύτερη και η αξία του νομικού-αντιπροσώπου²⁶⁴. Δεν πρέπει να αντιλαμβανόμαστε τον νομικό σαν αυτόν τον εξιδανικευμένο προασπιστή του κράτους δικαίου και μιας αόριστης έννοιας της δικαιοσύνης. Είναι άνθρωπος και κοινωνός, όπως όλοι οι υπόλοιποι, και είναι εύλογο να κινηθεί υπέρ μιας καθεστηκυίας κατάστασης που καλύτερα εξυπηρετεί τα συμφέροντά του.

Έχοντας πει αυτά πρέπει, τέλος, να αναρωτηθούμε, τι μπορεί να κάνει η πολιτεία για να ισορροπήσει αυτές τις υποχρεωτικές υπάρχουσες τάσεις; Να επιβάλλει θεσμικά αντίβαρα. Ένας, όρος που προορίζεται κυρίως για το πολιτειακό σύστημα, θεωρώ εύστοχο να χρησιμοποιηθεί κι εν προκειμένω, δεδομένου, ότι ο σχεδιασμός είναι άρρηκτα συνυφασμένος με την άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Για χρόνια βασικό θεσμικό αντίβαρο νομιμότητας και αξιοπιστίας του χωρικού σχεδιασμού ήταν το ΣτΕ. Όμως, είναι φανερό πως πλέον δεν αρκεί αυτό. Η Δικαιοσύνη πρέπει να δρα ως *ultimum refugium* της προάσπισης από δικαιοπολιτικές εκτροπές και όχι να εφησυχάζει η ύπαρξή της τη Διοίκηση και να την καθιστά αδρανή και νωχελική. Το μοίρασμα της εξουσίας στον σχεδιασμό και η συνολική ρύθμιση του πλαισίου δραστηριοποίησης μπορούν να συμβάλλουν στον περιορισμό της επιρροής των Lobbies και να αποτρέψουν την δημιουργία καρτέλ και παραπολιτικών κέντρων λήψης αποφάσεων. Η αφυπνισμένη κοινωνία των πολιτών είναι πολύ σημαντική σε αυτό το εγχείρημα. Με την ενεργό συμμετοχή και την απαίτηση περί διαφάνειας στις κρατικές δράσεις, οποιουδήποτε φορέα, μειώνονται αισθητά οι δυνατότητες παρασκηνιακών συμφωνιών και παραλλήλως ισχυρόντων συστημάτων που φωτογραφικά συμφέρουν συγκεκριμένους “μόνιμους πελάτες” του κράτους.

1.3. Τα δημόσια αγαθά και το φαινόμενο *nimby*

Μια διαφοροποίηση που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάλυσή μας είναι και αυτή που λαμβάνει χώρα μεταξύ των διαφόρων αγαθών²⁶⁵. Κατά την οικονομική ανάλυση του δικαίου, τα αγαθά διακρίνονται σε δημόσια και ιδιωτικά, ανάλογα με τη φύση τους και την δυνατότητα αξιοποίησής τους. Οι κρίσιμες έννοιες για τον διαχωρισμό είναι αυτές του

²⁶⁴ Εξ ου και το κόστος αντιπροσώπευσης και το χάσμα πληροφόρησης μεταξύ του πελάτη και του νομικού του συμβούλου.

²⁶⁵ Προσοχή! Δεν ταυτίζεται η έννοια του αγαθού με τα έννομα αγαθά που αναγνωρίζει και προστατεύει το θετό δίκαιο κάθε χώρας. Γι’ αυτό, άλλωστε, και πολλά αγαθά που δυνάμει του δικαίου έχουν ιδεολογικά και πολιτικά θεωρηθεί ως “δημόσια” μπορεί να μην θεωρούνται ως τέτοια βάσει της ΟΑΔ, αλλά ως “μη γνήσια δημόσια αγαθά” (πχ. παιδεία, υγεία κ.λπ.).

αποκλεισμού και της αντιπαλότητας. Η έννοια του αποκλεισμού μεν συνεπάγεται ότι, για να ασκηθεί αποτελεσματικά η χρήση ενός αγαθού, για να απολαύσει δηλαδή κανείς ένα αγαθό σύμφωνα με τον “σκοπό του”, με τον τρόπο που αυτό προορίζεται να γίνεται αντικείμενο απόλαυσης, πρέπει “να αποκλείσει” όλους τους υπόλοιπους κοινωνούς από την ταυτόχρονη απόλαυσή του. Τέτοιο παράδειγμα είναι κάποιο κινητό περιουσιακό μας στοιχείο, όπως το κινητό μας τηλέφωνο. Η χρήση του εκ μέρους του κατόχου του αποκλείει οποιονδήποτε άλλον από την ταυτόχρονη χρήση του. Η αντιπαλότητα δε, αφορά, σε συνέχεια της έννοιας του αποκλεισμού, ότι εντός του κοινωνικού συνόλου το άτομο ανταγωνίζεται τους υπολοίπους κοινωνούς για να απολαύσει ένα αγαθό, που λόγω της περατότητας των πόρων, δεν μπορεί βεβαίως να προσφέρεται αενάως και σε άπειρη ποσότητα. Έτσι, συνεχίζοντας το παράδειγμα του κινητού, δεν θα διατίθενται απεριόριστα κομμάτια του ίδιου μοντέλου προς πώληση, ή διαφορετικά με βάση το νόμο της ζήτησης και της προσφοράς και τον αντίστοιχο επικαθορισμό της τιμής του προϊόντος, δεν θα έχουν όλοι οι κοινωνοί απεριόριστα τη δυνατότητα να αποκτήσουν το αγαθό. Ένα, λοιπόν, αγαθό που το απολαμβάνει κανείς σε συνθήκες αποκλεισμού και αντιπαλότητας κατατάσσεται ως ιδιωτικό αγαθό. Σε αντιδιαστολή, βρίσκονται τα δημόσια αγαθά, τα οποία ακριβώς δεν τα απολαμβάνει κανείς σε συνθήκες αποκλεισμού και αντιπαλότητας. Σχετικό παράδειγμα, το αγαθό της εθνικής άμυνας ή αλλιώς της εθνικής ασφάλειας²⁶⁶. Πέραν αυτής της θεμελιώδους διαφοροποίησης, μια παρεπόμενη είναι και η διάκριση των δημόσιων αγαθών σε γνήσια και μη γνήσια. Αυτά είναι αγαθά που από την φύση τους θα μπορούσαν να ασκηθούν με συνθήκες των ιδιωτικών, όμως λόγω της μείζονος σημασίας που έχει η σύμμετρη απόλαυσή τους από το σύνολο της κοινωνίας, η πολιτεία αναλαμβάνει να τα ασκεί ή ρυθμίζει την άσκησή τους κεντρικά²⁶⁷.

Ένα τέτοιο δημόσιο αγαθό, είναι και το αγαθό του περιβάλλοντος. Βάσει της κατηγοριοποίησής μας ανήκει στα μη γνήσια. Το κρίσιμο, εν προκειμένω, είναι ότι βεβαίως τα δημόσια αγαθά - γνήσια ή μη - εξαρτώνται ως προς την εξασφάλιση του περιεχομένου τους από τη δράση της πολιτείας, ακριβώς επειδή, δυνάμει της φύσης τους, απαιτείται ο εγγυητικός ρόλος του κράτους για να διασφαλίσει ένα minimum προστασίας τους. Το πρόβλημα με το αγαθό του περιβάλλοντος, είναι η ευαλωτότητά του σε παραβιάσεις και την ουσιώδη δυσχέραση της ποιότητάς του από τους “χρήστες του”. Αυτή είναι και η μεγάλη δυσκολία προστασίας των κοινόχρηστων πραγμάτων, ακριβώς το ότι όλοι επιθυμούμε να διατηρούνται σε ένα υψηλό ποιοτικό επίπεδο, για να μπορούμε να το απολαύσουμε κι εμείς, όμως ταυτοχρόνως δεν κάνουμε και τα απαραίτητα ο καθένας μας ξεχωριστά, ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία τους²⁶⁸. Αυτό το φαινόμενο ονομάζεται ως “φαινόμενο του λαθρεπιβάτη”, και εξηγεί πως κάποιος, ενώ δεν συμβάλλει για την προάσπιση ενός αγαθού, ταυτόχρονα απαιτεί

²⁶⁶ Όπου βεβαίως δεν μπορεί να νοηθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνει η πολιτεία για την ενίσχυση, για παράδειγμα, των εθνικών δυνάμεων, ωφελούν μόνο κάποιους πολίτες, ή μόνο τους τακτικούς στρατιώτες που λαμβάνουν σχετική εκπαίδευση και θα είναι πιο αξιόμαχοι από τους επιστρατευθέντες σε περίπτωση σύρραξης, επειδή αυτοί ακριβώς είναι καλύτερα εκπαιδευμένοι. Με την καλύτερη δική τους, δηλαδή, εκπαίδευση θωρακίζεται η χώρα και άρα είναι ασφαλές το σύνολο του ελληνικού λαού.

²⁶⁷ Για σχετικά παραδείγματα, βλ. παραπάνω την υποσημείωση 265.

²⁶⁸ Αυτή η κατάσταση απηχεί την λεγόμενη “τραγωδία των κοινών”, μια έννοια που εμπνεύστηκε ο Garrett Hardin στο έργο του (Hardin, Garrett, «The Tragedy of the Commons». *Science* 162: 1243-1248), που εξηγεί ακριβώς το πόσο δύσκολη και περίπλοκη κοινωνικοπολιτικά είναι η προάσπιση των κοινοχρήστων πραγμάτων, ειδικά αν τεθούν και ζητήματα σύγκρουσης τοπικών και υπερτοπικών κοινοτήτων με την κεντρική πολιτική εξουσία.

οι υπόλοιποι να συνεχίζουν να το διατηρούν σε υψηλό επίπεδο - ή έστω προσδοκά ότι θα το πράξουν - όντας κοινωνικά υπεύθυνοι και νομοταγείς, ώστε να εξακολουθήσει αυτός να το απολαμβάνει στο μέλλον, με μηδενικό κόστος και θυσίες εκ μέρους του. Επίσης, έγκειται ακριβώς και στην πεποίθηση του ίδιου του λαθρεπιβάτη, ότι όχι μόνο ο ίδιος δεν θα τηρήσει όσα επιβάλλονται, αλλά ακριβώς ότι οι υπόλοιποι θα συνεχίσουν να τηρούν τα δέοντα, ώστε το αγαθό να συνεχίσει να το απολαμβάνει ο ίδιος στον ίδιο βαθμό²⁶⁹. Ειδικά, στο δίκαιο της δόμησης και του σχεδιασμού του χώρου το φαινόμενο αυτό είναι πολύ έντονο και δυστυχώς, όπως εξηγήσαμε ήδη σε διάφορα σημεία της μελέτης μας στη πραγματικότητα “ενθαρρύνεται” από την ανοχή της πολιτείας²⁷⁰ στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης, αλλά εξίσου προβληματικά και σε αυτό της εκτός σχεδίου²⁷¹.

Η ιδιαίτερη φύση του αγαθού του περιβάλλοντος οδήγησε σταδιακά στην περαιτέρω εξειδίκευση της κατηγοριοποίησης του συγκεκριμένου αγαθού, αλλά και των συμπεριφορών οι οποίες αφορούν το πλαίσιο χρήσης και προστασίας του, ως μετεξέλιξη, θα έλεγε κανείς, της θεωρίας του λαθρεπιβάτη. Στο περιβάλλον, λοιπόν, παρουσιάζεται η λεγόμενη αντίληψη περί του “not in my back yard (nimby)”. Αυτή περιγράφει μια επιλεκτική ευαισθητοποίηση και ένα κοινωνικό (και πλέον περιβαλλοντικό) ωχαδερφισμό, που εκφράζεται μέσα από την άρνηση πολιτών είτε ατομικά είτε συλλογικά, ως μέρος ομάδων ή κοινοτήτων να συμβάλλουν έμπρακτα στο εγχείρημα της προστασίας του περιβάλλοντος ή πλέον στον αλληλένδετο στόχο της ανάσχεσης της κλιματικής αλλαγής. Ομοιάζει με την θεωρία του λαθρεπιβάτη, όχι τόσο από την άποψη της κατάχρησης ενός περιβαλλοντικού αγαθού, αλλά περισσότερο από την απροθυμία της ανοχής ενός κοινωνικοοικονομικού συμβιβασμού που τους θίγει άμεσα, αν κι έτσι ικανοποιείται αποτελεσματικότερα ο δημοσίου ενδιαφέροντος σκοπός της περιβαλλοντικής προστασίας. Παράδειγμα τέτοιας στάσης²⁷², μπορεί να είναι, λόγου χάριν, η συζήτηση γύρω από την χωροθέτηση μιας μονάδας βιολογικού καθαρισμού²⁷³ πλησίον μιας

²⁶⁹ Πέραν του περιβαλλοντικού αγαθού, τέτοιο παράδειγμα είναι η δωρεάν πρόσβαση στα ΜΜΜ, χωρίς να πληρώνει δηλαδή το αντίτιμο, ενώ όμως αναμένει από τους υπόλοιπους να συνεχίσουν να το πράττουν, ώστε η υπηρεσία να συνεχίσει να παρέχεται στην ίδια ποιότητα.

²⁷⁰ Τον σχετικό προβληματισμό αναπτύσσει και ο νυν Δήμαρχος Αθηνών, Χ Δούκας. Βλ. Καθημερινή “Χ. Δούκας: Να χτυπήσουμε το φαινόμενο του πολεοδομικού λαθρεπιβάτη”, <https://www.kathimerini.gr/politics/562993285/ch-doykas-na-chtypisoyme-to-fainomeno-toy-poleodomikoy-lathrepivati/>, τελευταία προσπέλαση: 17/11/2024.

²⁷¹ Ειδικώς το ζήτημα με την απαίτηση της πρόσοψης του γηπέδου σε δημόσια οδό, αποτελεί έκφραση “αποθέωσης” του πελατειακού κράτους και του φαινομένου του λαθρεπιβάτη, όπου κύριοι γηπέδων εκτός σχεδίου σε συνεννόηση με τοπικούς άρχοντες ή και γείτονες (δια του “θεσμού” της δουλείας διόδου), “εξαγόραζαν το δικαίωμά τους” να οικοδομήσουν κόντρα στις αυστηρές προϋποθέσεις που τίθενται ανά τις δεκαετίες από τον νομοθέτη, που φυσικά σκοπό έχουν τη διαφύλαξη των περιστατικών περιοχών, την ανάσχεση της αστικής διάχυσης και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αλλά και του τοπίου σε περιοχές που δεν θα έπρεπε να δομούνται. Τέτοια επίκαιρη συζήτηση γίνεται και για τα αυθαίρετα που ενδέχεται να προκύψουν κατόπιν αναγόρευσης διατάξεων του ΝΟΚ, ως αντισυνταγματικές από το ΣτΕ στο πλαίσιο των σχετικών εκκρεμών αιτήσεων ακυρώσεως που συζητούνται αυτές τις μέρες στο δικαστήριο.

²⁷² Στα διεθνή πράγματα, έχει μείνει ως κατ’ εξοχήν παράδειγμα τέτοιας προσέγγισης η υπόθεση του ναυαγίου του γνωστού δεξαμενόπλοιου Prestige (12 Νοεμβρίου 2002). Εκεί η κοινωνία των πολιτών της τοπικής κοινότητας της Γαλικίας της Ισπανίας πίεζε τον τοπικό άρχοντα, να μην ρυμουλκήσει το πλοίο προς τις ακτές της Γαλικίας, διότι σε περίπτωση καταστροφής και διαρροής των ρυπογόνων υλικών θα προκαλείτο τοπική περιβαλλοντική καταστροφή “στον τόπο τους”, σαφώς μικρότερη όμως σε σύγκριση με το να παρέμενε το πλοίο μετέωρο στα ανοιχτά ύδατα, όπου σε περίπτωση βύθισής του, η περιβαλλοντική καταστροφή θα ήταν ανυπολόγιστη.

²⁷³ Από τα πολλά σχετικά παραδείγματα ενδιαφέρον παρουσιάζει και το πλέον πρόσφατο που αφορά την περιοχή ανάπλασης του Ελληνικού, όπου η μονάδα βιολογικού καθαρισμού που πρέπει να υφίσταται για τις ανάγκες του

κοινότητας ή γενικότερα ενός οικιστικού συνόλου. Μπορεί επιστημονικά να είναι αδιαμφισβήτητη η κρίση περί της θετικής επίδρασης που θα έχει η λειτουργία της εν λόγω μονάδας στην ευρύτερη περιοχή και ο αντίκτυπός της στην ποιότητα του περιβάλλοντος, όμως η χωροθέτηση κοντά στην κοινότητα θα προκαλεί όχληση βάσει του τοπικού κριτηρίου στους εν λόγω κατοίκους. Μολονότι, λοιπόν, οι ίδιοι μπορεί να μην προβαίνουν σε ενέργεια απευθείας βλάβης του περιβάλλοντος ή και να παρουσιάζονται ακόμα ως υποστηρικτές μιας γενικότερης φιλοπεριβαλλοντικής πολιτικής γραμμής, την κρίσιμη στιγμή που καλούνται να ανεχθούν αυτή την τρόπον τινά “όχληση” στην καθημερινότητά τους, ώστε να επιτελεστεί στην πράξη η στόχευση για ένα “καλύτερο περιβάλλον”, την οποία στην θεωρία στηρίζουν, εμφανίζονται απρόθυμοι ή ακόμα και ενάντιοι, και μέσα από τους τοπικούς άρχοντες καλούν να πραγματοποιηθεί βεβαίως το έργο - αφού ευνοεί την περιβαλλοντική προστασία - όχι όμως στην ευρύτερη γειτονιά τους, αλλά “κάπου αλλού” (κατά κυριολεξία ο προβληματισμός της *not in my back yard - not in my vicinity* χωροθέτησης μιας οχληρής δραστηριότητας). Αυτή η προβληματική είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την πολιτική που καλείται να εφαρμόσει η Διοίκηση είτε σε κεντρικό είτε σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο (εκ της φύσεώς της ιδίως στο δεύτερο), κυρίως διότι αποτελεί βασική γενεσιουργό αιτία του γενικότερου πολιτικού κόστους που περιβάλλει τη διαδικασία λήψης αποφάσεως, ειδικά σε σχέση με τις περιβαλλοντικές και κλιματικές επιλογές, στις οποίες, όπως έχουμε τονίσει, οι επιστήμες της χωροταξίας και της πολεοδομίας διαδραματίζουν καίριο ρόλο.

Ως απάντηση, ή πάντως ως εγγχείρημα να ξεπεράσει κανείς αυτό τον “πολιτικό σκόπελο” είναι εν πολλοίς και η θεωρία του περιβαλλοντικού ισοζυγίου”. Αυτή είναι μια θεωρία που αναπτύχθηκε από την νομολογία του Ε΄ Τμήματος του ΣτΕ, σε διαφορετικές μεταξύ τους ένδικες διαφορές (δασικές, οικιστικές-προβληματισμός του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης, χωροθέτηση ΑΠΕ, και πιο πρόσφατα στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής), η οποία με τις διαφορετικές εκφάνσεις της ουσιαστικά αφορά στην εξασφάλιση, πως ακόμα και αν σε μια περιοχή δοθεί έμφαση στην οικιστική ανάπτυξη ή στην ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, θα πρέπει να εξασφαλίζεται στην ίδια διαδικασία φιλοπεριβαλλοντικό αντιστάθμισμα²⁷⁴, είτε στην ίδια ευρύτερη γεωγραφική περιοχή είτε γενικότερα εντός της επικράτειάς της ίδιας περιφέρειας ή ακόμα και της χώρας²⁷⁵. Ιδιαίτερη έκφανση αναμένεται να λάβει η εν λόγω έννοια λόγω του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής, δεδομένου ότι και στο πλαίσιο του θεμελιώδους νομικού συλλογισμού που έθετε την περιβαλλοντική προστασία αντιμέτωπη με την οικονομική ανάπτυξη²⁷⁶, η πτυχή της

ειδικού αυτού οικιστικού συνόλου και μόνο, χωροθετείται στο σχετικό σχέδιο όσο το δυνατόν μακρύτερα από τις κατοικίες, στα όρια του οικοπέδου και πλησίον κατοικιών της περιοχής του Αλίμου, οι οποίες βρίσκονται βεβαίως εκτός του ειδικού σχεδίου του Ελληνικού.

²⁷⁴ Το οποίο ειδικά για δίκες που αφορούν του κοινόχρηστους χώρους πρασίνου εντός μεγάλων αστικών κέντρων και την διαφύλαξή τους από την αλόγιστη οικιστική ανάπτυξη, υιοθέτησε το σύνθημα “πράσινο αντί πρασίνου” (σχετική η ΣτΕ 2242/1994).

²⁷⁵ Εδώ βεβαίως εγείρονται ζητήματα του κατά πόσον μια φιλοπεριβαλλοντική πολιτική σε ένα τελείως διάφορο οικοσύστημα από το πληττόμενο, εξασφαλίζει όντως ένα ισχυρό αντιστάθμισμα (αν δηλαδή τα κριτήρια είναι αμιγώς ποσοτικά-αριθμητικά ή αν είναι και ποιοτικά-περιβαλλοντολογικά).

²⁷⁶ Το θεμελιώδες δίπολο που σχηματικά απεικονίζεται ως *environment vs economic growth*, ως απάντηση στο οποίο “γεννήθηκε” και η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία με την τριπλή της έκφανση (περιβαλλοντική, κοινωνική, οικονομική) έδωσε την απάντηση δια της σύνθεσης και όχι δια της απόκλισης και της υπέρσχυσης μιας εκ των δυο αντικρουόμενων εννοιών.

κλιματικής αλλαγής και των αρμοδίων δράσεων που καλούμαστε να λάβουμε για την αντιμετώπιση του φαινομένου, μας απομακρύνουν από του παραδοσιακό δίπολο και γεννούν νέα, πιο περίπλοκα διλήμματα, στα οποία το περιβαλλοντικό ισοζύγιο²⁷⁷ θα διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο, ως λύση να ξεπεράσουμε τα εμπόδια που θέτει το παραδοσιακό μοντέλο της απαγόρευσης δραστηριότητας-απόλυτης προστασίας²⁷⁸ του περιβαλλοντικού αγαθού. Και αυτό αποδεικνύει βεβαίως, όπως θα δούμε, μελετώντας παρακάτω και την στάση των θεσμών κατά την χάραξη πολιτικής που αφορά την κλιματική αλλαγή και το (δομημένο) περιβάλλον, πως πλέον τα φαινόμενα nimby έχουν ως αντίλογο όχι μόνο την πρόκληση για μια πιο υπεύθυνη κοινωνικοπολιτικά²⁷⁹ στάση του καθενός από εμάς αλλά και την απειλή, πως στο εγγύς μέλλον η κλιματική αλλαγή και τα απόνερά της θα επηρεάζουν δραματικά την ποιότητα του περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως αν η ρύπανση προέρχεται από περιοχή εγγύς σ' εμάς ή όχι. Σε μια τέτοια περίπτωση, η ανοχή μιας οχληρής μεν, φιλοπεριβαλλοντικής δε δραστηριότητας σήμερα, μπορεί να αποτρέψει μια ανεπίστρεπτη περιβαλλοντική επιδείνωση αύριο. Και αυτό το διακύβευμα δεν μπορεί να αφήνει κανένα μας αδιάφορο.

2. Η πλευρά των θεσμών

Εξηγήσαμε ήδη πόσο σημαντική είναι η πτυχή της αντιμετώπισης εκ μέρους της κοινωνίας των πολιτών οποιασδήποτε μεταρρυθμιστικής πολιτικής επιχειρεί να επιβάλλει η πολιτεία, αναφορικά με τις πιθανότητες ευδοκίμησής της. Αναλύσαμε τους πιθανούς κινδύνους και τα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται η δημόσια δράση να αφουγκράζεται τα αιτήματα των πολιτών και να προσπαθεί να επεμβαίνει “τόσο-όσο”, ώστε να καθοδηγεί την κοινωνία, κατά τα άλλα αυτόνομη να δρα και να εξελίσσεται δια των υποκειμένων της, προς μία γενικότερη στόχευση. Όλη η θεματική της μελέτης μας επικεντρώνεται στο ρόλο που μπορούν ή και πρέπει να διαδραματίσουν οι ΟΤΑ στο ζήτημα της αποτελεσματικότερης προστασίας, με την έννοια

²⁷⁷ Πλέον το δίπολο μπορεί να τίθεται ακόμα και με την μορφή (environment vs environment), όπως για παράδειγμα γίνεται με την χωροθέτηση ΑΠΕ σε δασικές περιοχές, όπου η τοπική αποψίλωση θίγει βεβαίως το τοπικό οικοσύστημα, όμως η παραγωγή ενέργειας από μονάδες ΑΠΕ συμβάλλει στην περιφερειακή/εθνική ή ακόμα και υπερεθνική αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης δια της μείωσης των αερίων του θερμοκηπίου, άρα και στην συνολικότερη “βελτίωση” της ποιότητας του αγαθού του περιβάλλοντος στον πλανήτη μας. Ο τρόπος που θα σταθμίσει ο δικαστής του μέλλοντος (αλλά και του παρόντος ήδη) τέτοια διλήμματα θα έχει μεγάλο επιστημονικό ενδιαφέρον και θα συνεπάγεται μείζονες συνέπειες στην γενικότερη περιβαλλοντική πολιτική των κυβερνήσεων.

²⁷⁸ Ήδη, άλλωστε, η ΕΕ προσφέρει μια νέα οπτική και προσέγγιση ως προς την διασφάλιση της υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας ευάλωτων περιοχών, μέσα από ένα σύστημα διαρκούς ελέγχου και στάθμισης των χωροθετούμενων δραστηριοτήτων σε συσχέτιση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής (βλ. τα αναλυτικά στάδια που προβλέπει το άρθρο 6 της σχετικής Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ “για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας”).

²⁷⁹ Ενδιαφέρον παρουσιάζει το πώς μπορεί να συνδυαστεί αυτή η προβληματική με την θεωρία των εξωτερικοτήτων στις συμβατικές σχέσεις και στην σχέση τους με την αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης. Η ΕΕ δια της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει” προσπάθησε να ενσωματώσει την οικονομική αποτύπωση του περιβαλλοντικού κινδύνου στην ευθύνη του παραγωγού. Ίσως είναι καιρός, πέραν αυτής της προσέγγισης, να επανέλθει στο προσκήνιο και η πρόταση για εσωτερίκευση του κόστους του κινδύνου στην επωφελούμενη κοινότητα, ώστε η συλλογική ευθύνη που απαιτείται για τα περιβαλλοντικά ζητήματα να εκφραστεί πολύ πιο ανάγλυφα και σε οικονομική κλίμακα.

που την έχουμε περιγράψει, του οικιστικού περιβάλλοντος. Το τελευταίο ερώτημα, είναι ποια μέσα ενδείκνυται να εφαρμόσει η πολιτεία, είτε κεντρική είτε αποκεντρωμένη καθώς και η αυτοδιοίκηση, ώστε να επιτύχει τον σκοπό της, και να αποφύγει τις πλημμέλειες μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής, η οποία θα εφαρμόζεται “στα τυφλά”.

Τονίσαμε τη μείζονα σημασία της συμμετοχικότητας μέσω θεσμών όπως η διαβούλευση, για την θετική έκβαση τέτοιων πρωτοβουλιών. Όμως, χρειάζονται δύο για να χορέψεις ταγκό· έτσι και στη διαβούλευση, μια κατ’ εξοχήν δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία, απαιτείται η ύπαρξη δύο μερών, τα οποία ως ισότιμοι συνομιλητές, εναλλάσσονται διαρκώς στο ρόλο του πομπού και δέκτη της πληροφορίας, ώστε τελικά να καταλήξουν συμβιβαστικά και όσο γίνεται αρμονικά σε μια κοινή συνισταμένη. Αναλύθηκε ο ρόλος του πολίτη τόσο ως δέκτη πληροφορίας και εφαρμογής της κεντρικά προερχόμενης πολιτικής, καθώς και ως πομπού της εκ των κάτω πληροφορίας, ως συνοδοιπόρου της διοίκησης στην χάραξη πολιτικών που αφορούν το δομημένο περιβάλλον. Ήρθε, λοιπόν, η ώρα να ασχοληθούμε με την άλλη πλευρά, όχι όμως από την άποψη της επιστημονικής δεοντολογίας από χωροταξικής και νομικής πλευράς, όπως την αναλύσαμε στο Κεφάλαιο Β’, αλλά από την άποψη της συνύπαρξης, της τριβής των θεσμών με την κοινωνία των πολιτών ως αντισυμβαλλόμενων τρόπων τινά στο αντικείμενο της ρύθμισης του χώρου και της εξασφάλισης ενός βιώσιμου δομημένου περιβάλλοντος.

2.1. Τα κόστη συναλλαγής στη δημόσια δράση

Μιλήσαμε για “την απελευθέρωση της διαδικασίας του σχεδιασμού του χώρου”. Εξηγήσαμε, όμως, συνάμα, ότι αυτή δεν μπορεί να έχει την τυπική μορφή μιας απελευθέρωσης της αγοράς και της εισδοχής της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, όπως συμβαίνει σε άλλους τομείς, λόγω της ιδιαίτερης φύσης του σχεδιασμού του χώρου. Επομένως, χρησιμοποιούμε τον όρο απελευθέρωση, εν προκειμένω, όχι με τη αυστηρώς ακριβή του έννοια, αλλά ευρύτερα, εννοώντας κυρίως την απομάκρυνση μιας ομάδας τεχνοκρατικών και υπερλεπτομερών αρμοδιοτήτων από την κεντρική εξουσία και την ανάθεσή τους στην αυτοδιοίκηση. Αξίζει να εξετάσουμε αυτή την προσέγγισή μας από άποψη οικονομικής ανάλυσης του δικαίου. Το κρίσιμο είναι, πως με την ανάθεση ουσιαστών αρμοδιοτήτων σε τοπικούς και αποκεντρωμένους φορείς μειώνεται συντριπτικά το λεγόμενο κόστος εφαρμογής²⁸⁰ μιας διοικητικής απόφασης. Το εν λόγω κόστος, όπως το αναφέραμε και παραπάνω, εξηγώντας την σχετική άποψη του Coase, αφορά “την απόσταση” της κεντρικής εξουσίας από το ρυθμιζόμενο αντικείμενο. Όσο περισσότερα επίπεδα διοικητικής ιεραρχίας μεσολαβούν μεταξύ του αποφασίζοντος οργάνου και του τόπου/χρόνου εφαρμογής της απόφασης αυτής, τόσο αυξάνεται το κόστος εφαρμογής, το οποίο με την σειρά του αυξάνει σύμμετρα την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης. Δώσαμε παραπάνω το παράδειγμα της αναστολής ισχύος οικοδομικής άδειας ή της έγκρισης του ΡΣΕ, πράξεις για τις οποίες είναι αρμόδιος ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης

²⁸⁰ Το οποίο ονομάζεται και “red tape cost” και αναφέρεται σε όλα τα διοικητικά, γραφειοκρατικά εμπόδια που τίθενται είτε από την διοίκηση είτε και από τον νομοθέτη και παρακωλύουν την ταχύτητα και κυρίως την αναποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης δημοσίων αποφάσεων.

Διοίκησης. Σαφώς, αυτή η κατοχύρωση αυτής της καθ' ύλην αρμοδιότητας είναι προτιμότερη, από το να την ασκούσε και αυτή ο ΥΠΕΝ (πράγμα όντως εξωφρενικό), αλλά ήδη και ο Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, απέχει υπερβολικά διοικητικά, τοπικά και κοινωνικά από τον χώρο που ρυθμίζουν οι εν λόγω πράξεις. Όσο καλά ενημερωμένος κι αν είναι, όσο καλούς συμβούλους κι αν έχει, δεν μπορεί να γνωρίζει με ακρίβεια τις ανάγκες μιας συγκεκριμένης πολεοδομικής ενότητας, ενός οικοδομικού τετραγώνου ή ακόμα και ενός ακινήτου, καλύτερα από τις τοπικές ΥΔΟΜ του οικείου Δήμου. Πέραν από την ελλείπουσα τοπική εγγύτητα, είναι και τα στάδια διοικητικής ιεραρχίας που μεσολαβούν από αυτόν που διαπιστώνει την ανάγκη (τον αιτούνται πολίτη με τον μηχανικό του ή τον μηχανικό του οικείου Δήμου) μέχρι το ανώτατο εκτελεστικό όργανο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης²⁸¹ - όλα αυτά που με απλά λόγια θα περιγράφαμε ως γραφειοκρατία. Τα προβλήματα που συντελούν σε αυτή την κλιμακωτά επιδεινωμένη δυσχέραση της δημόσιας δράσης, είναι το μείζον έλλειμμα πληροφόρησης, το οποίο αυξάνεται εκθετικά όσο απομακρυνόμαστε από τον ρυθμιζόμενο ζήτημα σε επίπεδο τοπικό, κοινωνικό και διοικητικό και λαμβάνουμε τις αποφάσεις κεντρικά και συγκεντρωτικά, από τα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια. Είναι πολύ δύσκολο, δηλαδή, ο εκάστοτε Υπουργός ή Γραμματέας να διαθέτει επαρκώς όλες τις απαραίτητες πληροφορίες, για να προχωρήσει σε μια επιτυχημένη πολιτική απόφαση για ένα θέμα τόσο “μακρινό” από το πεδίο γνώσης και πληροφόρησης του.

Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, που, όπως εξηγήσαμε, και η Ένωση στοχεύει στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την οποία οραματίζεται στη βάση της ενίσχυσης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και διοίκησης των κρατών-μελών (προσομοιάζοντας τα εθνικά μοντέλα τρόπον τινά και στο δικό της ιδιαίτερο μοντέλο λειτουργίας²⁸²). Η αποκέντρωση αυτή και η διοικητική και οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ, θα οδηγήσει σε συστηματική μείωση του κόστους λήψης και εφαρμογής των δημοσίων αποφάσεων, και άρα, κατ' επέκταση, θα διευκολύνει πολύ περισσότερο την ενσωμάτωση και, μεταξύ άλλων, ενωσιακών πολιτικών απευθείας στο προς ανάγκη ζήτημα, χωρίς να χρειάζεται να μεσολαβήσει ο περίπλοκος κεντρικός διοικητικός μηχανισμός του εκάστου κράτους-μέλους. Μόλις μιλήσαμε, για κόστος λήψης αποφάσεων πέραν του κόστους εφαρμογής τους. Αυτό - το αλληλένδετο με το κόστος εφαρμογής- κόστος λήψης αποφάσεων είναι ένα μείζον ζήτημα, και βασικό επιχείρημα των πολέμιων των συμμετοχικών διαδικασιών στη δημόσια δράση, μεταξύ αυτών βεβαίως και ο χωρικός σχεδιασμός. Σαφώς, δεν είναι μόνο πολιτικό κατασκευάσμα, αλλά υπαρκτό ζήτημα με βαρύτατες συνέπειες στη λειτουργία των δημοκρατιών, από τα χρόνια ακόμα που αυτές λειτουργούσαν ως άμεσες πολλώ δε μάλλον πλέον που αφορούν (δισ)εκατομμύρια ανθρώπους και είναι αντιπροσωπευτικές. Το πρόβλημα αυτό, το έχει εκθέσει εύστοχα στο θεώρημα του ο Kenneth Arrow (Arrow's Paradox)²⁸³, ο οποίος εύγλωττα εξηγεί πως είναι σχεδόν αδύνατο

²⁸¹ Που σημειωτέον, η έδρα της μπορεί να βρίσκεται εκατοντάδες χιλιόμετρα μακριά από τον δείνα οικισμό που χρειάζεται ρύθμιση.

²⁸² Και ως απάντηση στην κριτική που η ίδια έχει δεχθεί για την ανεπαρκή νομιμοποίηση των κεντρικών θεσμικών οργάνων της, τα οποία κατ' ουσίαν καθορίζουν την γενική πολιτική της Ένωσης σε όλους τους τομείς δράσης της (προβληματισμό που έχουμε αναφέρει και στην παρούσα).

²⁸³ Ο Kenneth Arrow ήταν Αμερικανός οικονομολόγος, μαθηματικός, συγγραφέας και πολιτικός θεωρητικός. Μαζί με τον Τζον Χικς, κέρδισε το βραβείο Νόμπελ Οικονομικών Επιστημών το 1972. Η θεωρία του, που μνημονεύουμε στην παρούσα, αφορά το λεγόμενο “impossibility theorem”, αναφορικά με την δημόσια επιλογή.

παραπάνω από 2 άτομα, με αφθονία επιλογών (και χωρίς καμία περαιτέρω σκοπιμότητα να επηρεάζει την απόφασή τους, πέραν των καθαρά προσωπικών τους προτιμήσεων²⁸⁴) να συμφωνήσουν ποτέ ομόφωνα²⁸⁵ σε μία επιλογή, αν έχουν διαφορετικά ενδιαφέροντα και προτιμήσεις. Συνεχίζοντας, εξηγεί πως εν τέλει, για να καταλήξουν κάπου και να μην στοχάζονται αενάως (αυτό που ονομάζουμε σήμερα πολιτικό συμβιβασμό με στόχο την κυβερνησιμότητα) θα επιλέξουν - προσπαθώντας να επηρεάσουν στο μεταξύ τους υπόλοιπους να στραφούν όσο το δυνατόν κοντύτερα προς τη δική τους επιλογή (περιγράφοντας ανάγλυφα τη δράση των ομάδων πίεσης στο δημόσιο βίο, όπως την εξηγήσαμε και παραπάνω) - την “μέση επιλογή” που δεν τους ικανοποιεί πλήρως αλλά δεν είναι και η πλέον δυσάρεστη από τις διαθέσιμες (έτσι δημιουργείται η έννοια του λεγόμενου μετριοπαθούς “ψηφοφόρου του κέντρου”, που δυνάμει των παραπάνω είναι πάντα καθοριστικός για την έκβαση του εκλογικού αγώνα²⁸⁶). Σε λογική αλληλουχία με την παραπάνω θεώρηση, είναι και η άποψη περί της ισοδυναμίας της ψήφου. Το Σύνταγμά μας κατοχυρώνει βεβαίως την τυπική ισότητα της ψήφου κάθε εκλογέα σε μια εκλογική διαδικασία (βουλευτικές εκλογές, ευρωεκλογές αυτοδιοικητικές εκλογές), η οποία, καθ’ ερμηνεία του συντάγματος, κατοχυρώνει και την τυπική ισοδυναμία της ψήφου, το γεγονός ότι για τον νομοθέτη δηλαδή, δεν έχει σημασία η κοινωνικοοικονομική ισχύς ή θέση του εκάστοτε ψηφοφόρου, ούτε τυχόν η επιρροή που αυτός μπορεί να ασκεί στο κοινωνικό σύνολο²⁸⁷. Αν, όμως, δεν το εξετάσουμε νομικά και δεν αρκεστούμε στις διαβεβαιώσεις της θετικοδικαικής συνταγματικής νομιμότητας, θα παρατηρήσουμε πως πράγματι για τον μέσο ψηφοφόρο η ψήφος, ειδικά η ενεργή και πολιτικά υπεύθυνη, δεν δείχνει “να αξίζει”. Ο χρόνος, ο κόπος, αλλά και οι πόροι που καλείται να διαθέσει ο μέσος πολίτης την σημερινή, άκρως προηγμένη τεχνολογικά και επιστημονικά εποχή, όπου η πλειονότητα των κοινωνικών και οικονομικών θεμάτων απαιτούν ένα minimum τεχνοκρατικού υποβάθρου, για να καταστούν πλήρως κατανοητές, ώστε να μπορεί εν συνεχεία ο μέσος κοινωνός να λάβει πολιτικά θέση επ’ αυτών, μοιάζουν δυσανάλογοι μεγάλοι για την προσδοκώμενη απόδοση, δηλαδή για το κατά πόσο η ψήφος του καθενός μας επηρεάζει όντως το εκλογικό αποτέλεσμα και άρα την πολιτική που θα ακολουθηθεί την επαύριον της εκλογικής αναμέτρησης. Αυτή είναι και μια εκ των βασικών γενεσιουργών αιτιών της αποχής, ειδικά σε περιόδους κρίσης που οι κοινωνοί χάνουν εν γένει την πίστη τους, πως το πολιτικό σύστημα μπορεί να δώσει την λύση στα προκύπτοντα προβλήματα.

²⁸⁴ Σε συνθήκες που, όπως και ο Coase, για να θεμελιώσει το θεώρημά του, θα ονομάζαμε “ιδανικές”. Ο Coase τις καλεί “συνθήκες με μηδενικά κόστη συναλλαγής” (πράγμα ουτοπικό). Θυμίζει την παράμετρο που θέτουν οι επιστήμονες των φυσικών επιστημών, όταν πραγματοποιούν ένα πείραμα, ή προσπαθούν να διατυπώσουν μια φυσική σχέση με μαθηματικούς τύπους, καλώντας την “σε συνθήκες εργαστηρίου”.

²⁸⁵ Για το θέμα της λήψης κοινών αποφάσεων με ομοφωνία ή με πλειοψηφία και ταυτόχρονη εξασφάλιση των δικαιωμάτων της διαφωνούσης μειοψηφίας βλ. το θεώρημα του Pareto αφενός και των Kaldor-Hicks αφετέρου.

²⁸⁶ Η οποία εκλογική συμπεριφορά εμφανίζεται πολλές φορές στο δικομματικό κοινοβουλευτικό σύστημα, με την έννοια του ψηφίζει “το μη χείρον, βέλτιστον”, αναφερόμενοι στην προτίμηση ενός εκ των δύο “μεγάλων κομμάτων”, τα οποία, για να λειτουργεί εύρυθμα το σύστημα, πρέπει να εναλλάσσονται στην θέση της κυβέρνησης και της αξιωματικής αντιπολίτευσης (μοντέλο Μεγάλης Βρετανίας, ΗΠΑ κ.λπ.)

²⁸⁷ Από νομικής άποψης βεβαίως η αρχή της τυπικής ισοδυναμίας αναφέρεται κυρίως στο εκλογικό σύστημα και δη στο σύστημα των εκλογικών περιφερειών και των αχρησιμοποίητων υπολοίπων που αναγκάως μεταβάλλουν μαθηματικά το πόσο εν τέλει “μετράει” η ψήφος του κάθε ψηφοφόρου στο συνολικό αποτέλεσμα, ανάλογα με την περιφέρεια στην οποία είναι εγγεγραμμένος και δικαιούται να ψηφίζει.

Μολονότι, η μελέτη μας δεν ασχολείται με το τρόπο που διορθώνεται ένα εκλογικό σύστημα και το ποιόν του μέσου ψηφοφόρου, πρέπει εντούτοις, να αντιληφθούμε ότι ένα από τα βασικά προβλήματα που η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ευελπιστεί να αντιμετωπίσει είναι και το παρόν. Τούτο επιβεβαιώνεται, αν το δούμε και απλά, δια του θεωρήματος του Arrow, το οποίο εξηγεί πως, όσοι περισσότεροι είναι οι ψηφοφόροι, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η αδυναμία να λάβει κανείς απόφαση - και δη ομόφωνα - κι, επομένως, τόσο δυσκολότερα μπορεί να ασκηθεί αποτελεσματική διακυβέρνηση. Με την μεταφορά αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση - και κατ' επέκταση σε μια διαφορετικά δομημένη αποκέντρωση - πέραν του ότι θα ικανοποιείτο η σχετική συνταγματική επιταγή, όπως την εξηγήσαμε παραπάνω²⁸⁸, θα μείωνε δραστικά τα κόστη αντιπροσώπευσης, λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων, ακριβώς γιατί εξειδικεύει, τοπικά και καθ' ύλην, προβλήματα και καλείται να δώσει - σε πρώτο τουλάχιστον βαθμό - λύση σε αυτά η τοπική κοινότητα, άρα αμέσως μειώνεται ριζικά το σώμα των εκλογέων, και καθίσταται πολύ πιο εύκολο να προκύψει “συμβιβαστική λύση”, από το συμμετέχει το σύνολο του ελληνικού λαού δια της εκλεγμένης προς τούτου κυβέρνησης, η οποία κατά την ενάσκηση πολιτικής δεν έχει να συμμετρήσει και να ισορροπήσει “τα θέλω” και τις πιέσεις ολόκληρου του πληθυσμού, αλλά του τοπικού πληθυσμού που αφορά η κάθε φορά τοπική απόφαση.

Πέραν αυτής της παραδοχής, όμως, πρέπει να διερευνήσουμε κι ένα συγγενές θέμα αντίληψης της πολιτικής πραγματικότητας που ειδικά στην χώρα μας συνεπάγεται ζοφερές συνέπειες για το μέλλον. Πρόκειται για την γενικευμένη αντίληψη στην χώρα, πως παρά τις τιτάνιες προσπάθειες που έχουν μεσολαβήσει για την οικονομική της ανάκαμψη και την έξοδο της από την ύφεση, ακόμα το ελληνικό κράτος “βρίσκεται σε κρίση”. Είναι βεβαίως ορθό και πρόπον αμφοτέρως η εκάστοτε ελληνική κυβέρνηση και η ελληνική κοινωνία να μην επαναπαύονται, διότι, όπως και στο παρελθόν, η εσφαλμένη αίσθηση ευημερίας και οικονομικής ανάπτυξης, οδήγησε στα καταστροφικά αποτελέσματα της κρίσης του 2009. Όμως, ταυτοχρόνως μείζον ζήτημα είναι και η αποφυγή της επικράτησης του άλλου άκρου, της πεποίθησης δηλαδή, ότι η χώρα βρίσκεται συνεχώς σε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης, ότι μονίμως υφίσταται ένας εχθρός²⁸⁹ - είτε ορατός είτε αόρατος - που πρέπει άμεσα να αντιμετωπιστεί. Χωρίς να σημαίνει ότι υποτιμούμε, την απειλή που τέτοια σοβαρά θέματα συνεπάγονται για την ακεραιότητα και την ομαλή ανάπτυξη του ελληνικού κράτους ως μέρους της παγκόσμιας γεωπολιτικής σκακιέρας, δεν μπορούμε παρόλ' αυτά, ταυτοχρόνως να μην είμαστε συνεχώς και πιο ανήσυχοι από αυτή την ρητορική. Τούτο, διότι αυτονοήτως οι κρίσεις δημιουργούν ειδικές συνθήκες, που απαιτούν ειδικής διαχείρισης για να αντιμετωπιστούν άμεσα και πολλές φορές “πάση θυσία”. Συνήθως, η θυσία αυτή έγκειται στα ανθρώπινα δικαιώματα και στους κατοχυρωμένους δημοκρατικούς θεσμούς και θεσμικά αντίβαρα ενός δημοκρατικού πολιτεύματος, τα οποία μένουν στο περιθώριο, ώστε με συγκεντρωμένες όλες τις εξουσίες στο πρόσωπό της η κυβέρνηση να ασχοληθεί ακώλυτα με την αντιμετώπιση του φλέγοντος αυτού ζητήματος. Αυτή η κατάσταση βεβαίως, δεν είναι κάτι καινούριο, ούτε κάτι εσφαλμένο ως σύλληψη - υφίσταται άλλωστε και στο ελληνικό σύνταγμα - στο σχετικό άρθρο

²⁸⁸ Βλέπε παραπάνω την ανάλυση για την υπ' αριθμ. 3661/2005 ΟλΣτΕ και τα νομικά επιχειρήματα που εκφράστηκαν εκεί υπέρ της της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης.

²⁸⁹ Είτε αυτός “ονομάζεται” οικονομική κρίση, είτε Covid-19, είτε ρωσική απειλή, είτε ο παραδοσιακός ρόλος που επιτελεί στην πολιτική ρητορική η γείτονος Τουρκία.

που ομιλεί για την κήρυξη της χώρας σε “κατάσταση πολιορκίας”²⁹⁰, όμως θέτει πολύ αυστηρές προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να τεθεί σε ισχύ, ακριβώς διότι πρόκειται ουσιαστικά για μια εκ του συντάγματος (προσωρινή) αποποίηση της δημοκρατίας.

Όμως, πιο επικίνδυνο ακόμα, από το να ενεργοποιείται το σχετικό άρθρο κατά το δοκούν, είναι να εισάγεται στον δημόσιο βίο και στον πολιτικό λόγο, ως ξεχωριστή πολιτική προσέγγιση, όχι δηλαδή ως αντίδοτο σε μια κατάσταση ανάγκης, αλλά ως ξέχωρη πολιτική γραμμή, που τάχα σκοπεύει να δημιουργήσει ένα πιο συμπαγές, πιο αποτελεσματικό, πιο επιτελικό κράτος, το οποίο θα δρα άμεσα και στοχευμένα για να επιλύει το κάθε ζήτημα. Όμως, έχουμε εξηγήσει ήδη ότι και ευρωπαϊκά η αντίληψη για την αποτελεσματικότητα είναι ακριβώς η αντίθετη, ότι δηλαδή η στροφή προς την αποκέντρωση - με την αρωγή της τεχνολογίας - αποτελεί το πιο αποτελεσματικό και δημοκρατικό - να τονίσουμε - μοντέλο κρατικής διάρθρωσης στο μέλλον. Είναι επικίνδυνο, να καλλιεργείται στο συνείδηση της κοινωνίας η αντίληψη, ότι η χώρα μας διαρκώς βρίσκεται σε κρίση, ή ότι αν δεν συγκεντρωθούν εξουσίες στην κυβέρνηση ή στις διάφορες παραφυάδες της, θα εισέλθουμε εκ νέου στη δίνη της ύφεσης και της κρατικής αποσάθρωσης. Η επιλογή για ένα *up to bottom* επιτελικό κράτος, μπορεί βραχυπρόθεσμα να μειώνει το κόστος εφαρμογής των αποφάσεων, αλλά το κάνει προς θυσία της συμμετοχικότητας, θίγοντας δηλαδή, αν εφαρμόζεται αλόγιστα και παρατεταμένα, τον απαραβίαστο πυρήνα τους δημοκρατικού πολιτεύματος και της λαϊκής κυριαρχίας. Δεν είναι η λύση η μονιμοποίηση του προσωρινού, όταν έγκειται στη συγκέντρωση εξουσιών. Η λύση είναι η οργανωμένη, ρυθμισμένη και σχεδιασμένη αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων. Και τα παραπάνω τυγχάνουν επιβεβαίωσης και στον τομέα της μελέτης μας. Η λεγόμενη νομοθεσία της κρίσης στον σχεδιασμό (ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ) είχε ξεκάθαρο στόχο της την προσέλκυση επενδύσεων - με κάθε σχεδόν κόστος, όπως αντιλαμβάνεται κανείς από την μελέτη των σχετικών διατάξεων - και όχι τον ορθολογικό σχεδιασμό του χώρου. Το γεγονός, δηλαδή, ότι το ελληνικό σύστημα σχεδιασμού έχει αδυναμίες - περισσότερο πρακτικής εφαρμογής, παρά νομοθετικής κατάστρωσης - δεν συνεπάγεται την αποδόμησή του και την σταδιακή καθιέρωση ενός πλέον παράλληλου συστήματος σχεδιασμού, που καθιστά τον ιδιώτη φορέα παντοδύναμο, τους ΟΤΑ άβουλους παρατηρητές, και το ενδιαφερόμενο κοινό διαβουλευόμενο, μόνο για “τα μάτια του κόσμου”, για να μην ενεργοποιηθούν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΕΕ. Χώρα που πασχίζει να προσελκύσει επενδύσεις (και να τις χωροθετήσει) με κάθε κόστος και χωρίς οργανωμένο σχεδιασμό είναι καταδικασμένη μεσο/μακροπρόθεσμα να επανέλθει στην ύφεση, μέσω της πλήρους ανισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης - από την οποία ακριβώς πάλευε να διαφύγει. Και στο τομέα του σχεδιασμού και του δομημένου περιβάλλοντος, τέτοιες σπασμωδικές κινήσεις αφήνουν ανεξίτηλα τραύματα, που ιώνται πολύ πιο επώδυνα και δύσκολα από αντίστοιχες πολιτικές σε άλλους τομείς.

2.2. Το “know-how” της δημόσιας παρέμβασης

Φτάνοντας αισίως προς το τελευταίο τμήμα του Κεφαλαίου, ήρθε η ώρα να καταλήξουμε στο σημαντικότερο ερώτημα· εφόσον αντιληφθήκαμε πώς αισθάνεται ο πολίτης-

²⁹⁰ Σ. άρ. 48

αποδέκτης της εφαρμοζόμενης πολιτικής, εφόσον εξηγήσαμε τις αναποτελεσματικότητες και τα κόστη που συνεπάγεται η δημόσια δράση στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, όπως αυτή ασκείται σήμερα, κι εφόσον, τέλος, υπονοήσαμε ποιοι βασικοί τομείς και αντιλήψεις πρέπει ριζικά να μεταβληθούν, για να περάσουμε σε μια νέα εποχή αναφορικά με το σχεδιασμό του αστικού ιδίως χώρου, ήρθε η ώρα να αναρωτηθούμε, πώς θα πετύχουμε αυτή τη μεταρρύθμιση· τι υφής, τι ποιότητας δηλαδή θα πρέπει να είναι αυτές οι πολιτικές που θα εφαρμοστούν, ώστε να επιτύχουμε το επιθυμητό αποτέλεσμα. Ποια ακριβώς μέσα θα χρησιμοποιηθούν, όχι από την άποψη μεμονωμένων νομοθετικών τροποποιήσεων ή διοικητικών πράξεων, αλλά δογματικώς ανήκοντα σε ποιο θεωρητικό ρεύμα κρατικής παρέμβασης στα δημόσια (οικονομικά) πράγματα; Ήδη από την ανάλυση που κάναμε, αφήσαμε να εννοηθεί πως επιθυμούμε το διαμοιρασμό αρμοδιοτήτων και την αποκέντρωση, επιθυμούμε ένα πραγματικό συμμετοχικό σύστημα σχεδιασμού, είτε στη σύλληψη της ιδέας είτε στο στάδιο της θεσμοθέτησης των χωρικών εργαλείων είτε ακόμα κυρίως στο στάδιο εφαρμογής και εκτέλεσής της. Αποδοκιμάσαμε την νοοτροπία της οριζόντιας νομοθεσίας, των απολύτων απαγορεύσεων και των αυστηρών (και δικαστικών) διατυπώσεων, που προσδίδουν νόημα μονοδιάστατο, άκαμπτο και μη προσαρμοστικό σε μια τόσο δυναμική διαδικασία, όπως είναι αυτή του σχεδιασμού του χώρου. Ποια θα μπορούσε να ήταν, τυχόν, η λύση; Παρακάτω παραθέτουμε μια θεωρία της ΟΑΔ, που θεωρούμε πλέον ταιριαστή για την επίτευξη και των στόχων που έχουμε θέσει στην παρούσα.

Πρόκειται, λοιπόν, για την περίφημη θεωρία των νυγμών (nudges)²⁹¹ στη δημόσια δράση, η οποία ομιλεί ακριβώς για την λήψη ήπιων μέτρων από την Διοίκηση (κεντρική-περιφερειακή-αποκεντρωμένη), τα οποία δεν θα έχουν σκοπό να επιβάλλουν στους κοινωνούς να συμπεριφέρονται κατ' ένα συγκεκριμένο τρόπο, με την έννοια της κάθετης απαγόρευσης ή επιβολής, αλλά αντίθετα να τους “καθοδηγήσει” προς το κεντρικά επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Ακριβώς, η μεγάλη επιτυχία της μεθόδου παρέμβασης των νυγμών είναι ότι ο πολίτης ενός δημοκρατικού κράτους δεν αισθάνεται “πνιγμένος”, ποδηγετούμενος από το κράτος, αλλά αντίθετα το κράτος επιλέγει απλώς να ρυθμίσει το πλαίσιο (sandbox το αναφέραμε παραπάνω), εντός του οποίου ζει, δραστηριοποιείται και ακμάζει κοινωνικά, πολιτικά, οικονομικά και όχι μόνο ο πολίτης. Η θεωρία, αυτή άλλωστε ως βασικό μέσο εφαρμογής έχει μεταξύ άλλων την έννοια της ρύθμισης, που ήδη πολύ την έχουμε μνημονεύσει στην μελέτη μας και είναι, όπως έχουμε εξηγήσει, θεμελιώδης νοοτροπία δραστηριοποίησης και κεντρικής παρέμβασης και της Ένωσης σε πλήθους τομέων ενασχόλησής της. Οι νυγμοί ή αλλιώς οι παρωθήσεις έγκεινται ακριβώς στην θεμελιώδη πεποίθηση ότι το άτομο²⁹² δεν σφάλλει εκ φύσης, αλλά μάλλον τις περισσότερες φορές θα επιλέξει σχετικώς ορθά ή πάντως εύλογα αναφορικά με τις επιλογές που αφορούν την καθημερινότητά του. Επομένως, δεν κρίνεται απαραίτητη μια εκ των άνω σκληρή επέμβαση που θα ορίσει όχι μόνο ένα πλαίσιο δραστηριοποίησης, αλλά τις ίδιες τις

²⁹¹ Βλ. σχετικά το σύγγραμμα “Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness” των Richard H. Thaler και Cass R. Sunstein.

²⁹² Κατά άλλους, ο λεγόμενος οικονομικός άνθρωπος (homo economicus). Βεβαίως οι περισσότερες από τις θεωρίες που διατυπώνουμε στο παρόν αφικνούνται από τη διαπίστωση, ότι ο άνθρωπος δεν είναι ένα πλήρες ορθολογικό ον, που πάντα επιλέγει “ρομποτικά” την “πιο αποδοτική επιλογή”, “έναν ορθολογικό ηλίθιο”, όπως τον ονόμασαν κάποιοι, αλλά είναι τρωτός σε λάθη κρίσης, που η κεντρική διοίκηση με τις παρεμβάσεις της στόχο έχει να εντοπίζει, να προβλέπει και να αποτρέπει στο μέλλον.

συνθήκες και τις λεπτομέρειες της καθημερινότητας, καθιστώντας έτσι άνευ άλλου τινός την κοινωνική ζωή ασφυκτική, και την αγορά μόνο κατ' επίφαση ελεύθερη. Άλλωστε, εκτός αυτών, καταδείξαμε πως τέτοιας μορφής παρεμβάσεις είναι και αναποτελεσματικές ακριβώς, διότι πολλές φορές τα αποφασίζοντα διοικητικά όργανα πάσχουν από πλήρη άγνοια της πραγματικότητας του βίου και των προβλημάτων του μέσου ανθρώπου, τα οποία επιχειρούν απόλυτα να ορίσουν, χωρίς καν να ζητείται η άποψη αυτού. Οι νυγμοί, κάνουν ακριβώς το αντίθετο.

Βασισμένοι σε εξονυχιστική μελέτη και παρακολούθηση της πραγματικότητας του προς ρύθμιση αντικειμένου - εν προκειμένω την θεμελιωδών προβλημάτων που εμφανίζονται στο ελληνικό δομημένο περιβάλλον - εξετάζουν πρωταρχικά την στάση και τη βούληση της κοινωνίας απέναντι στο πρόβλημα, τις προσπάθειες που ενδεχομένως ήδη η ιδιωτική πρωτοβουλία έχει αρχίσει να αναλαμβάνει για να το αντιμετωπίσει - αυτό που θα ονομάζαμε διαμορφούμενες τάσεις της κοινωνίας - και συμβουλευόμενοι πάντα τους εξειδικευμένους επιστήμονες, προβαίνουν στην λήψη αποφάσεων και σε επεμβάσεις που βασίμως πιθανολογείται ότι θα οδηγήσουν, σε μεγάλο ποσοστό, στο τεθειμένο στόχο. Είναι εμφανής η αλληλεπίδραση που λαμβάνει χώρα μεταξύ και της απαίτησης για ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αλλά και τα πορίσματα της επιστήμης, ώστε η στόχευση να είναι όσο το δυνατόν ξεκάθαρη και τα μέσα που χρησιμοποιούνται όσο το δυνατόν πιο κατάλληλα. Το μεγάλο στοίχημα την εν λόγω θεωρία είναι ότι πρέπει να διαθέτει πλήρη συνείδηση της ακριβούς φύσης του προβλήματος καθώς και να “προβλέπει” τις πιθανές παρενέργειες από την εφαρμογή ενός μέτρου, οι οποίες αποπροσανατολίζουν τη διοίκηση από την επίλυση του προβλήματος ή πολλώ δε μάλλον προκαλούν και ένα ακόμα χειρότερο ή επιδεινώνουν το ήδη υπάρχον. Αυτός είναι ο κίνδυνος της τυφλής *up to bottom* επέμβασης, που αναφέραμε παραπάνω, που λόγω του τεράστιου ελλείμματος πληροφόρησης, δεν έχει εικόνα ούτε του προβλήματος αλλά ούτε και των ιδιαιτεροτήτων που μπορούν να εκτροχιάσουν ένα κεντρικό πρόγραμμα παρέμβασης με αγαθές κατ' αρχήν προθέσεις. Γι' αυτό, η εν λόγω θεωρία είναι συνδεδεμένη και με μια άλλη μορφή ήπιας ή “εναλλακτικής” παρέμβασης στην κοινωνική και οικονομική ζωή, αυτή των κινήτρων.

Σε αντιδιαστολή με την αποδεδειγμένα αντιπαραγωγική λογική του κράτους-τιμωρού, που μόνο δυσανασχετεί και τιμωρεί πλημμελείς συμπεριφορές χωρίς ποτέ να επιβραβεύει ή να κινητροδοτεί τους κοινωνούς να γίνουν ακόμα καλύτεροι στο αντικείμενό τους, η θεωρία των κινήτρων (που κατά κυριολεξία αποτελούν ακριβώς νυγμούς) επιδιώκει το ακριβώς αντίθετο. Δεν σκοπεύει να ορίσει εκ θεμελίων μια συμπεριφορά ως σφαλερή ή παράνομη, αλλά θέλει να κινητροδοτήσει αποθετικά ή ενεργητικά τους κοινωνούς να πράξουν ομοιόμορφα, ώστε έτσι να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος. Αυτό πολλές φορές στο Δυτικό κόσμο γίνεται με την μορφή “της καμπάνιας”, ώστε να αποκτήσει και την απαραίτητη δημοτικότητα αλλά και διαφάνεια η δράση της δημόσιας διοίκησης και να υπάρχει δικαιολογητική βάση στις εν λόγω πολιτικές που βεβαίως για κάποιους θα είναι ασύμφορες. Τέτοιων υποδειγμάτων βρίθει η καθημερινή οικονομική πρακτική. Η σταδιακή αύξηση της φορολογίας στις καπνοβιομηχανίες ή οι ζοφερές εικόνες βαριά νοσούντων ατόμων από παθήσεις που συνδέονται άμεσα με το κάπνισμα, οι οποίες βρίσκονται σε κάθε πακέτο στοχεύουν να αποθαρρύνουν τα άτομα από το κάπνισμα ως δραστηριότητα εν γένει. Στην περίοδο της

πανδημίας, ακόμα, είδαμε τέτοιες μεθόδους με σκοπό τον μαζικό εμβολιασμό και την επίτευξη της κοινωνικής ανοσίας της αγέλης, είτε με την μορφή αποθετικών κινήτρων είτε με την μορφή θετικών²⁹³. Τέτοια παραδείγματα κινήτρων υπάρχουν και στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, με την λεγόμενη “πράσινη φορολογία” να ξεχωρίζει, ενώ παρόμοιου προσανατολισμού είναι και τα κίνητρα που καθιερώνει ο ΝΟΚ για την ενεργειακή αναβάθμιση των κτιρίων. Αντίστοιχης στόχευσης είναι και τα τέλη ταφής²⁹⁴ που καθιερώνει η νομοθεσία για τα απόβλητα, η οποία φιλοδοξεί να ωθήσει τους Δήμους, ως επόπτες της διαδικασίας διαχείρισης αποβλήτων στην επικράτειά τους, να καθιερώσουν πολιτική επαναχρησιμοποίησης, ανακύκλωσης και εν γένει κυκλικής διαχείρισης των προϊόντων, ώστε να επιτευχθεί ο μακροπρόθεσμος στόχος της κυκλικής οικονομίας. Βλέπουμε, λοιπόν, ότι οι νυγμοί δεν χρειάζεται να απευθύνεται σε ιδιώτες ή σε συγκεκριμένες lobbies, αλλά ακόμα και σε όργανα της περιφέρειας ή τοπικά, τα οποία στο ευρύτερο πλαίσιο της δημόσιας κοινωνικής και οικονομικής ζωής αλληλεπιδρούν αυτόνομα με το κεντρικό κράτος²⁹⁵. Ο μεγάλος κίνδυνος, βεβαίως, όπως ήδη εξηγήσαμε, είναι τα μέσα να είναι ακατάλληλα και να προκαλέσουν μη επιθυμητά, και μη προδιαγεγραμμένα αποτελέσματα, τα οποία ούτε επιλύουν το πρόβλημα και επιβαρύνουν ακόμα περισσότερο Διοίκηση και πολίτες²⁹⁶.

3. Αξιολόγηση-Συμπεράσματα

Εν κατακλείδι, μια μεταρρυθμιστική πολιτική, για να έχει ελπίδες ευδοκίμησης πρέπει πριν καν εφαρμοστεί να πληροί δύο βασικά κριτήρια. Να γνωρίζει τις ιδιαίτερες ανάγκες και τα χαρακτηριστικά των αποδεκτών της και ακόμα το πού ακριβώς στοχεύει, δηλαδή το ποιο ακριβώς είναι το πρόβλημα, γιατί αποτελεί αυτό πρόβλημα και πώς φιλοδοξεί να το επιλύσει με τα μέτρα που θεσμοθετεί. Αυτή η πολυπαραγοντική διαδικασία, είναι αποτελεσματικότερη, όταν γίνεται αμφιπλεύρως με “feedback” τόσο από την μεριά των πολιτών, όσο και από αυτή των θεσμών. Άγιο δισκοπότηρο στην προάσπιση του περιβαλλοντικού αγαθού δεν υφίσταται και δεν γίνεται να υφίσταται λόγω της ίδιας της φύσης του αγαθού. Κανένα, βεβαίως, σύστημα δεν είναι τέλει, διότι τα ίδια τα άτομα που το απαρτίζουν είναι ατέλεια. Αυτή, άλλωστε, είναι και η “μαγεία” της ανθρώπινης φύσης.

²⁹³ Αποθετικό κίνητρο αποτελεί η επιβολή προστίμου σε ηλικιωμένα άτομα, σε περίπτωση που δεν είναι εμβολιασμένα, και θετικό το χρηματικό bonus σε νέους που εμβολιάζονται πλήρως, κατά τους θερινούς κυρίως μήνες, ώστε να διευκολυνθεί η χρηματοδότηση των διακοπών τους. Πάντως αξίζει να επισημανθεί πως τα παραπάνω μέτρα ήταν αμφίβολης αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι ενδείκνυται τα κίνητρα να μην είναι αμιγώς οικονομικά, διότι έτσι οδηγούμαστε σε “εξαγορά” της επιθυμητής συμπεριφοράς από το κράτος και όχι από την συνειδητή και οργανωμένη πορεία προς την επιδιωκόμενη κατεύθυνση.

²⁹⁴ Τέτοιας λογικής νομοθετικές πρωτοβουλίες διαθέτει εν γένει ο σχετικός Ν. 4819/2021, όπως είναι τα άρθρα 21, το άρθρο 32 για τις φορολογικές αποσβέσεις (παράδειγμα πολιτικής “πράσινης φορολογίας”) και το άρθρο 38, που αναφέρεται στο τέλος ταφής.

²⁹⁵ Κρίσιμο αυτό, εφόσον αποδεικνύει ότι η κεντρική διοίκηση και η τοπική αυτοδιοίκηση μπορούν να αλληλεπιδρούν και οι αρμοδιότητες να συμπλέκονται χωρίς να είναι απαραίτητος ένας απόλυτος διαχωρισμός και η επιβολή της άποψης της κεντρικής εξουσίας.

²⁹⁶ Ενδεικτικά τέτοια κλασικά, γλαφυρά παραδείγματα αποτυχημένων κρατικών παρεμβάσεων αφορούν την “εμπορία” εικονικών πιστοποιητικών γάμου από εργένηδες νεαρούς του Σικάγο, ως αποτέλεσμα εσφαλμένης πολιτικής για την αύξηση της γεννητικότητας, “οι εκτροφείς φιδιών” στην Ινδία, ως αποτέλεσμα χρηματικής επιβράβευσης για όποιον παρουσιάζει στις αρχές νεκρό ερπετό, με στόχο την μείωση του πληθυσμού τους κ.λπ.

Εννοείται πως και οι ΟΤΑ στην σημερινή τους μορφή δεν μπορούν να υποστηρίξουν τέτοιες αρμοδιότητες. Απαιτείται εκ βάθρων αναβάθμιση του προσωπικού τους, ποσοτική και ποιοτική και κατάρτιση, ώστε να είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν σε αυτό τον νέο τους ρόλο. Απαιτείται, όμως, και η διάθεση της κεντρικής διοίκησης και κυρίως να πάψει αυτή να βλέπει με καχυποψία την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εύστοχα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι αυτή τη στιγμή ο θεσμός της Αποκέντρωσης στην χώρα μας λειτουργεί ως “τα μάτια” της Διοίκησης στους ΟΤΑ. Γιατί να αλλοιώνεται έτσι ο σπουδαίος ρόλος της; Γιατί να μην μπορούν να δοθούν ουσιαστικές αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, μιας που ήδη είναι τοποθετημένα τόσο θεσμικά αντίβαρα (γνωμοδοτικά συμβούλια, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Ελεγκτές Δόμησης), για να τους επιτηρούν. Αυτή η εξαντλητική αποξένωσή τους εξυπηρετεί κάποιο σκοπό δημοσίου συμφέροντος; Αν ναι, τότε πόσο υποκριτική και άστοχη ήταν η μεταρρύθμιση Καλλικράτη, η οποία ακριβώς υποτίθεται πως πραγματοποιήθηκε, για να εκσυγχρονιστεί το διοικητικό καθεστώς των ΟΤΑ και να μπορούν αυτοί να δρουν αποτελεσματικότερα με μεγαλύτερη αυτονομία; Έκτοτε, περισσότερο απομακρυνθήκαμε από αυτή την κατεύθυνση, παρά την πλησιάσαμε. Μιλάμε για ένα μοντέλο σχεδιασμού, που τα θεσμικά αντίβαρα υπάρχουν, για την εξαίρεση της παρατυπίας, όχι με την νοσηρή παραδοχή, ότι παρανομία θα υπάρξει άνευ άλλου τινός. Τέτοια αντίληψη βασίζεται στην κυριαρχία της ανομίας και δεν μπορεί να περιγράψει ένα εύρυθμα λειτουργούν κράτος δικαίου. Αν μπορούσαμε με μία φράση να ονομάσουμε την προσέγγιση που προκρίνουμε στην ρύθμιση του χώρου και τα χαρακτηριστικά που αυτή πρέπει να διαθέτει, θα την ονομάζαμε ως “αποκεντρωτικά συγκεντρωτική”.

Οι πολίτες θα ακολουθήσουν - αργά ή γρήγορα - μια τέτοια πρωτοβουλία, διότι το πλαίσιο που θα τεθεί, θα τεθεί σωστά, θα τους παροτρύνει προς αυτή την κατεύθυνση. Θα παραμείνουν μεμονωμένες συμπεριφορές παράκαμψης του συστήματος; Βεβαίως θα παραμείνουν. Αλλά ο στόχος είναι να παραμείνουν μεμονωμένες και σταδιακά να εκλείψουν και αυτές. Και οι εργολάβοι, ακόμα, θα προβάλλουν σθεναρές αντιστάσεις, όπως είναι εύλογο, όμως εκεί τα θεσμικά αντίβαρα και το δέλεαρ μιας βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης²⁹⁷, η οποία θα οδηγήσει σε γενικότερη ευημερία τον χώρο της οικοδομής αργά ή γρήγορα θα τις κάμψει. Άλλωστε, με την υποβοήθεια της ΕΕ στο παρασκήνιο, το ρυθμιστικό πλαίσιο μπορεί να διαμορφωθεί με τέτοιο τρόπο, ώστε εκβιαστικές συμπεριφορές “καρτέλ” να μην ευδοκιμήσουν. Όλα εξαρτώνται εν τέλει από την κοινωνία των πολιτών. Την ελληνική κοινωνία την καταδυναστεύει η ανομία. Η εμπιστοσύνη στους θεσμούς κερδίζεται βεβαίως. Όμως, “συν Αθηνά και χείρα κίνει”, έλεγαν οι αρχαίοι πρόγονοί μας. Μην ξεχνάμε, άλλωστε, ότι τους θεσμούς μας και ευρύτερο το πολιτειακό μας καθεστώς εμείς ως κοινωνία το επιλέγουμε, το στηρίζουμε, το θωρακίζουμε, το αμφισβητούμε και στην τελική, αν δεν μας πληροί πια, το κατεδαφίζουμε και το ανοικοδομούμε, για να χρησιμοποιήσουμε και έννοιες της οικοδομικής πρακτικής. Αυτό πρέπει να κάνουμε και με τον χωρικό σχεδιασμό για να

²⁹⁷ Σχετικά με το οικονομικό κόστος της “παραοικονομίας” των αυθαιρέτων στην ελληνική οικοδομική πραγματικότητα, βλ. τις Εισηγήσεις των Δ. Μέλισσας, Ταυτοποίηση - νομιμοποίηση των αυθαιρέτων και πολιτική αναξιοπιστία, καθώς και Κ. Καρατσώλης, “Αυθαίρετη δόμηση και ειδικότερες πτυχές κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο του Συνεδρίου της ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ με τίτλο “Περιβάλλον Δημόσιες Συμβάσεις - Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί”, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 2016, Αθήνα.

επιτύχουμε ένα βιώσιμο δομημένο περιβάλλον. Να τον γκρεμίσουμε, να τον σχεδιάσουμε και να τον οικοδομήσουμε από την αρχή.

ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Για να περάσουμε από την εποχή της φενάκης νομιμότητας, της υποκρισίας και της κατ' επίφαση κρατικής επέμβασης σε αυτή της αποτελεσματικής διοίκησης και της πραγματικής ικανοποίησης των κελυφμάτων της βιώσιμης ανάπτυξης υπό τις τρεις εκφάνσεις της, απαιτούνται θυσίες και αλλαγές τόσο ριζικές, που θα συνεπάγονται μεταβολή της αντίληψής μας για την ίδια την ελληνική δημοκρατία, όσον αφορά των χωρικό σχεδιασμό. Ημίμετρα και αποσπασματικές, ευκαιριακές επεμβάσεις δεν θα αλλάξουν ουσιωδώς μια νοσηρή και αντιεπιστημονική διαμορφωθείσα πρακτική, η οποία είναι βαθιά ριζωμένη και δεν μπορεί να αποφέρει ουσιώδη θετικά αποτελέσματα μόνο με την διαφορετική “διαχείριση της”. Ούτε βεβαίως, μπορεί να αφηθεί το οικιστικό περιβάλλον “στο έλεος” της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και της αποδεδειγμένα ανεπαρκούς αυτορρύθμισης της ελεύθερης αγοράς σε τέτοιους τομείς. Ο σχεδιασμός του χώρου είναι η λύση στο πρόβλημα της αποτελεσματικής, βιώσιμης και μακροπρόθεσμης προστασίας του δομημένου περιβάλλοντος.

Οι ευμετάβλητες διεθνείς συνθήκες - όχι μόνο περιβαλλοντικές αλλά και γεωπολιτικές²⁹⁸ - καθιστούν την περιβαλλοντική πολιτική επισφαλή και το αγαθό του περιβάλλοντος πιο απειλούμενο από ποτέ. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ αλλά και η ελληνική κυβέρνηση πρέπει να αντιληφθούν τον ιστορικό χαρακτήρα της συγκυρίας και να προβούν, όπως άλλωστε ισχυρίζονται ότι επιθυμούν, σε ριζικά μέτρα για την ουσιώδη βελτίωση των συνθηκών ζωής στα αστικά σύνολά. Η ΕΕ ήδη, πρωτοστατώντας διεθνώς, κινείται, όπως

²⁹⁸ Άραγε πώς θα επηρεάσει τη διεθνή πολιτική αναφορικά με την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής η επανεκλογή του Donald Trump - με τις γνωστές θέσεις που υποστηρίζει αναφορικά με το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής και την εν γένει ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος στο προεδρικό θώκο των ΗΠΑ; Ήδη, άλλωστε, πριν αναλάβει ο Αμερικανός πρόεδρος τα καθήκοντά του, ήταν ηχηρή η απουσία των ΗΠΑ αλλά και της Κίνας - δηλαδή των δύο μεγαλύτερων ρυπαντών παγκοσμίως - από την 29η διάσκεψη κορυφής των παγκόσμιων ηγετών (COP29) για τη δράση για το κλίμα, στο Μπακού του Αζερμπαϊτζάν κατά τις 12-13 Νοεμβρίου 2024.

είδαμε, προς αυτή την κατεύθυνση. Μένει να φανεί αν τα κράτη-μέλη, μπορούν να ακολουθήσουν με τον ίδιο ρυθμό ή αν κάποια θα αναγκαστούν “να μείνουν πίσω”, με δριμείς συνέπειες για την ποιότητα ζωής των πολιτών τους.

Η Ελλάδα έχει την ευκαιρία, αν εφαρμόσει ένα επαναστατικό - στον τομέα του σχεδιασμού - πρόγραμμα άμεσα, να αποφύγει τα χειρότερα και να τεθεί σε μια τροχιά ισόρροπης ανάπτυξης, όπου οι στοχεύσεις για την πόλη των δεκαπέντε λεπτών, για τις έξυπνες, λειτουργικές, περιβαλλοντικά ουδέτερες πόλεις, θα επιτευχθούν οργανωμένα και εντός του σχεδιασμού, τον οποίο από κοινού κεντρική διοίκηση και περιφερειακές και τοπικές δομές θα έχουν συναποφασίσει και εφαρμόσει, χωρίς να αποτελούν προνόμια συγκεκριμένων ομάδων πολιτών που θα ζουν και θα εργάζονται σε “περιβαλλοντικά φιλικά γκέτο²⁹⁹”, με τον υπόλοιπο πληθυσμό να ενδημεί σε περιβαλλοντικά υποβαθμισμένες και ενεργειακά εξαρτώμενες περιοχές και συνοικίες των πόλεων. Αν παραμείνουμε στην εμμονή του κεντρικού επιτελικού κράτους, είναι βέβαιο πως οι αναποτελεσματικότητες θα ενταθούν, η ανάγκη συμμετοχικότητας στο σχεδιασμό θα παραμείνει στο περιθώριο και η χώρα θα καταστεί “γυμνή” και παροπλισμένη θεσμικά, κοινωνικά και πολιτικά να αντιμετωπίσει τις περιβαλλοντικές και αναπτυξιακές προκλήσεις του αύριο, οι οποίες απ’ ό,τι φαίνεται “μας χτυπούν την πόρτα” ήδη σήμερα.

²⁹⁹ Κάτι έτσι κι αλλιώς άστοχο, δυνάμει του ρόλου της κλιματικής αλλαγής, και της συνειδητοποίησης, ότι κανείς δεν είναι ασφαλής από τις παγκόσμιες μεταβολές που επαπειλούνται.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΓΧΕΡΙΔΙΑ, ΜΟΝΟΓΡΑΦΙΕΣ, ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΕΡΓΑ

α) Ελληνικά

Γεωργία Γιαννακούρου, Δίκαιο χωροταξίας & πολεοδομίας, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2η έκδοση αναθεωρημένη 2022, Αθήνα.

Γ. Δελλής, ΔΗΜΟΣ ΚΑΙ ΑΓΟΡΑ, Το δημόσιο δίκαιο “αλλιώς”, με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΕΥΡΑΣΙΑ, 2018, Αθήνα

Γλ. Π. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, σελ. 337, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, Δ' Έκδοση 2022, Αθήνα.

Δ. Μέλισσας, Το έννομο συμφέρον και η προθεσμία στις πολεοδομικές διαφορές, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2007, Αθήνα

Δ. Μέλισσας, Οι χρήσεις γης, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2021, ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, “ΤΟ ΒΙΩΣΙΜΟ ΚΡΑΤΟΣ”, Τιμητικός Τόμος για την Κατερίνα Σακελλαροπούλου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2022, ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Θ. Π. Φορτσάκης, Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Δίκαιο της Ενέργειας, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 3η Έκδοση 2023, Αθήνα

Ι. Κ. Καράκωστας, Περιβάλλον & Δίκαιο, Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 3η έκδοση 2011, Αθήνα

Κ. Μενουδάκος κ.λπ. (συν. 17), Επιμέλεια Δ. Μέλισσας, Κ. Σερράος, Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2017, Αθήνα

Κ. Μενουδάκος κ.λπ. (συν. 13), Επιστημονική Επιμέλεια: Κωνσταντίνος Σεργιάς, Δημήτρης Μέλισσας, Αυθαίρετη δόμηση, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2017, ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Κ. Μενουδάκος κ.λπ. (συν. 17), Επιμέλεια Σειράς: Δημήτρης Μέλισσας, Κωνσταντίνος Σεργιάς, Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2017, ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Λ. Κ. Βασενχόβεν, Θεωρίες και Πράξη του Σχεδιασμού του Χώρου, Από το αόρατο στο ορατό, ΕΚΔΟΣΕΙΣ προπομπός, 1η έκδοση Μάιος 2024, Αθήνα

Μ. Γερογιάννη, Καλλικράτης και Κοινωνία των Πολιτών, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2011, ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Μ. Πικραμένος κ.λπ. (συν. 8), Επιστημονική Επιμέλεια: Μαρία Τατάγια, Η διοίκηση στους δήμους, Πρακτικά Ημερίδας, Θεσσαλονίκη 29 Νοεμβρίου 2018, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2019, ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Σπ. Βλαχόπουλος και Συνεργάτες, ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 2017, Αθήνα

Συνέδριο της ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ με τίτλο “Περιβάλλον Δημόσιες Συμβάσεις - Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί”, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ 2016, Αθήνα

β) Ξενόγλωσσα

G. Calabresi & Philip Bobbitt, Tragic Choices, The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources, W. Norton & Company, 1978

John Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, Belknap Press, 1971

Richard A. Posner, “LAW, ECONOMICS and DEMOCRACY, Three Lectures in Greece, ANT. N. SAKKOULAS PUBLISHERS 2002, ATHENS - KOMOTINI

Richard H. Thaler και Cass R. Sunstein “Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness”

ΑΡΘΡΑ-ΜΕΛΕΤΕΣ

α) Ελληνικά

Γ. Δελλής, Βουλμική (πολεο)δόμηση, https://www.kreport.gr/2024/04/22/voulimiki-poleodomisi/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=deytera-2242024-2705, Τελευταία Προσπέλαση στις 17/11/2024.

Δ. Πυργάκης (2020) «Οδοί σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλης» ΠερΔικ 1/2020, σ. 19-25.

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, “Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις: διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαξιμαλισμός; [προδημοσίευση από τον Τόμο της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών σε μνήμη Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου]”, <https://www.prevedourou.gr/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, “Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου. Διάγραμμα)”, <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%B1%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5%CF%89%CE%BD/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024

Κ. Γιαννακόπουλος, “Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο “κλεφτοπόλεμος” των δικαστών, <https://www.constitutionalism.gr/%CE%B7-%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%85%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%84%CE%B1%CF%85%CF%84%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BF/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024.

Λ. Παπαδοπούλου, “Η αντίληψη περί δημοκρατίας: Πίσω από την απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 2020”, <https://www.constitutionalism.gr/2020-06-24-lina-papadopoulou-bverfge-pspp/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024

Μ. Μαρκάκης, “Η απόφαση Weiss II του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου: Η ερμηνευτική προσέγγιση του δικαστηρίου και το μέλλον της Ευρωζώνης, ΤοΣ 3-4/2020, σελ. 1233 επ.

Μ. Παπαγεωργίου, “Ασφάλεια του Δικαίου: Προϋπόθεση και Ζητούμενο στο “διάλογο” του κοινού Νομοθέτη και της κεντρικής Διοίκησης με το ΣτΕ για έναν αποτελεσματικό και δίκαιο Χωροταξικό και Πολεοδομικό Σχεδιασμό, σύμφωνο με το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/asfaleia-tou-dikaiou-proipothesh-kai-zhtoumeno-sto-dialogo-tou-koinou-nomotheth-kai-ths-kentrikhs-dioikhshs-me-to-ste-gia-enan-apotelesmatiko-kai-dikaio-xorotaxiko-kai-poleodomiko-sxediasmo-symfono-me/>, Τελευταία Προσπέλαση στις 17/11/2024.

Νίκος Αλιβιζάτος, “Όταν οι συνταγματικοί δικαστές ξεφεύγουν...”, https://www.constitutionalism.gr/2020-05-10_alivizatos-apofasi-gosd/, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024

Ν-Κ Χλέπας, (Ιούλιος 2006) “Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ”, <https://nomosphysis.org.gr/10537/i-katanomi-poleodomikon-armodiotiton-kata-to-suntagma-ioulios-2006/>, Τελευταία Προσπέλαση στις 17/11/2024.

Π.Μ. Ευστρατίου (2005) “Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως φορέας “άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους” (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.). Η αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων πολεοδομικών ρυθμίσεων σε άλλα όργανα της διοίκησης με το άρθρο 10 παρ. 1 του Ν 3044/2002 (ΣτΕ ΟΛ 3661/2005)”, ΠερΔικ 4/2005, σελ. 544-551.

Π. Παυλόπουλος, “Μια έμμεση πλην σαφής αμφισβήτηση της υπεροχής του Ευρωπαϊκού έναντι του Εθνικού Δικαίου από την Νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, ΕφημΔΔ 1/2020, σελ. 137-138.

Σ. Ρίζος, Τι είναι η Χωροταξία, ΕλλΔνη 2/1998, σελ. 253-262

ΤΕΕ: Παρέμβαση Στασινού υπέρ των κινήτρων ύψους – δόμησης, <https://www.kathimerini.gr/society/562976479/tee-paremvasi-stasinoy-yper-ton-kinitron-ypsoys-domisis/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024.

Χ. Δούκας: Να χτυπήσουμε το φαινόμενο του πολεοδομικού λαθρεπιβάτη”, <https://www.kathimerini.gr/politics/562993285/ch-doykas-na-htypisoyme-to-fainomeno-toy-poleodomikoy-lathrepivati/>, τελευταία προσπέλαση στις 17/11/2024.

β) Ξενόγλωσσα

G. Dellis, Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220636, Τελευταία Προσπέλαση στις 17/11/2024.

Hardin, Garrett, «The Tragedy of the Commons». *Science* 162: 1243-1248.

Peter Esaiasson, Why Citizens (Sometimes) Dispute Public Facility Sitings in Their Neighborhood – An Experimental Account of the NIMBY-syndrome, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW359/%CE%94%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%20%CE%A0%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%A7%CF%8E%CF%81%CE%BF%CF%85/%5BP.%20Esaiasson%5D%20Why%20Citizens%20%28Sometimes%29%20Dispute%20Public%20Facility%20Sitings%20in%20Their%20Neighborhood%20%E2%80%93%20An%20Experimental%20Account%20of%20the%20NIMBY-Syndrome.pdf>, Τελευταία Προσπέλαση στις 17/11/2024.

R. H. COASE University of Chicago Law School, THE COASE THEOREM AND THE EMPTY CORE: A COMMENT, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW359/%CE%92%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20-%20%CE%98%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CF%8E%CE%B4%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B5%CF%82/%5BR.H.%20Coase%5D%20The%20Coase%20Theorem%20and%20the%20Empty%20Core.pdf>, Τελευταία Προσπέλαση στις 17/11/2024.

Silva, E. & Acheampong, R. (2015), “Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries”, σελ. 23.